



Recurso nº 469/2020

Resolución nº 733/2020

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

En Madrid, a 26 de junio de 2020.

VISTO el recurso interpuesto por D. J. J. M. G., en representación de PROTECCIÓN GERIÁTRICA 2005 S.L., contra los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas para la contratación del “*servicio de Ayuda a domicilio*”, convocado por Ayuntamiento de Sax (Alicante) (Expediente 604/2020 - CSE 1/2020), este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha 30 de abril de 2020, la Alcaldía del Ayuntamiento de Sax aprueba el inicio del expediente para la contratación del “*servicio de Ayuda a domicilio*” por el procedimiento abierto, teniendo el contrato un valor estimado de 360.923,08 euros (IVA excluido). El anuncio de licitación fue publicado el 7 de mayo del año en curso en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Segundo. La licitación sigue los trámites contemplados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP en lo sucesivo), en el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley de Contratos del Sector Público (Real Decreto 817/2009) y en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP).

Tercero. Los pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP en lo sucesivo) que rigen la contratación recogen el presupuesto base de la licitación y el valor estimado del contrato en los siguientes términos:

<<CLÁUSULA CUARTA. Presupuesto Base de Licitación y valor estimado del contrato



El Presupuesto Base de Licitación del contrato en el tiempo de duración del contrato asciende a la cantidad de 270.692,31 euros (excluido IVA) y de 281.520,00 incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido.

El valor estimado del contrato asciende a la cuantía de 360.923,08 € euros (IVA excluido)>>.

Cuarto. En fecha 22 de mayo de 2020 concluye el plazo de presentación de las ofertas sin que ningún licitador haya presentado proposición, lo que queda reflejado en la certificación emitida por el órgano de contratación con fecha 1 de junio de 2020.

Quinto. El día 27 de mayo, la representación de PROTECCIÓN GERIÁTRICA 2005 S.L. interpone recurso especial en materia de contratación contra los pliegos que rigen el contrato, por considerar que los mismos vulneran la normativa vigente en materia de contratación, al no respetar las prescripciones que la ley establece para determinar el presupuesto base de la licitación y el valor estimado del contrato.

Sexto. El órgano de contratación, por su parte, ha emitido informe interesando la estimación del recurso por considerar conformes a Derecho las alegaciones efectuadas por el recurrente.

Séptimo. No se ha adoptado medida cautelar alguna por este Tribunal, toda vez que el expediente de contratación ha terminado quedando desierta la licitación, siendo por consiguiente materialmente imposible la suspensión cautelar de la tramitación del expediente.

El 16 de junio de 2020, la Secretaria del Tribunal, por delegación de este, acordó la denegación de la solicitud medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que el expediente pudiera continuar por sus trámites

FUNDAMENTOS DE DERECHO



Primero. La competencia para conocer del presente recurso corresponde a este Tribunal de conformidad con lo dispuesto en los apartados 2º y 4º del artículo 46 de la LCSP y en el Convenio suscrito al efecto entre la Administración del Estado y la Generalitat Valenciana el 22 de marzo de 2013, publicado en el BOE el día 1 de abril de ese mismo año.

Segundo.- En cuanto al objeto del recurso, estamos ante un acto susceptible de impugnación, por cuanto se impugnan los pliegos de contratación - impugnables al amparo de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 44 de la LCSP- de un contrato de servicios cuyo valor estimado supera el umbral de 100.000 euros que fija el apartado 1 del artículo 44.

Tercero.- El recurso se ha interpuesto por persona legitimada, pues puede considerarse comprendido en su objeto social las prestaciones que configuran el contrato de servicios objeto de la licitación, por lo que debe reconocerse el derecho o interés legítimo para recurrir previsto en el artículo 48.

Cuarto. En la interposición del recurso se han cumplimentado los requisitos formales que la ley establece y se ha respetado el plazo de quince días que para la interposición concede el artículo 50.1.b de la LCSP.

Quinto. Entrando en el fondo de la cuestión planteada, hemos de señalar que el recurrente fundamenta su recurso en la vulneración de las normas contenidas en los artículos 100, 101 y 102 de la LCSP.

El órgano de contratación, por su parte, reconoce en su informe que la cláusula cuarta del pliego, donde se contempla el presupuesto base de la licitación, *no cumple las exigencias del artículo 100.2 LCSP*, lo cual queda patente a la vista del contenido de la cláusula cuarta del PCAP – reproducido en el antecedente de hecho tercero de la presente resolución – que recoge únicamente la cifra del presupuesto, diferenciando según se incluya o no el IVA, pero no desglosa los costes directos, indirectos y demás gastos a tener en cuenta para su determinación, así como tampoco el desglose exigido por el citado artículo en los contratos en el que el coste de los salarios de las personas empleadas formen parte del precio total del contrato, como es el caso que nos ocupa.



Reconoce así mismo el órgano de contratación que los pliegos redactados vulneran igualmente las normas legales sobre valor estimado, señalando que *“en la citada cláusula cuarta del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, se indica únicamente que el Valor Estimado total es de 360.923,08 euros, no figurando lo exigido en el artículo 101 de la LCSP, dado que, entre otras cuestiones, no se detalla si se ha tenido en cuenta para su cálculo, entre otras circunstancias, los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, los derivados de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial. Por último, al tratarse de un contrato de servicios en el que es relevante la mano de obra, asimismo, no se detalla si se han tenido en cuenta especialmente los costes laborales derivados de los convenios colectivos de aplicación”*”.

Estamos por consiguiente ante un allanamiento del órgano de contratación, que reconoce en el informe emitido a los efectos del presente recurso, que los pliegos de contratación elaborados adolecen de las infracciones denunciadas por el recurrente.

La LCSP al abordar la regulación del recurso especial en materia de contratación, no contempla 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 evidente que debe admitirse tal posibilidad. En la Resolución nº 249/2020, de 20 de febrero, se resume la doctrina que este Tribunal aplica en orden al reconocimiento por el órgano de contratación de la pretensión del recurrente; así:

“A este respecto, conviene traer a colación la doctrina de este Tribunal en relación con estos supuestos, pudiendo citar, por todas, la Resolución de 14 de agosto de 2019, recurso 892/2019:

“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”.



Aplicando la doctrina expuesta al caso que nos ocupa, es claro que procede la aplicación de la regulación que sobre el allanamiento contempla la Ley 29/1998, de 13 de julio, en su artículo 75.

Sexto. Determinado el régimen aplicable, procede analizar si el allanamiento del órgano de contratación puede suponer una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, toda vez que esta se erige como un límite infranqueable por las partes.

El examen de la cláusula cuarta del PCAP que rige el contrato objeto del presente recurso, revela que efectivamente el órgano de contratación al determinar el presupuesto base de la contratación y el valor estimado del contrato no cumple las prescripciones que la LCSP establece. El reconocimiento de esta vulneración de la normativa sobre contratación por parte del órgano de contratación no supone infracción alguna del ordenamiento jurídico, por lo que procede acoger el allanamiento y resolver el recurso de conformidad con las pretensiones del recurrente.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. J. J. M. G. en representación de PROTECCIÓN GERIÁTRICA 2005 S.L., contra los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas para la contratación del “servicio de Ayuda a domicilio”, convocado por Ayuntamiento de Sax (Alicante) (Expediente 604/2020 - CSE 1/2020).

Segundo. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del



Tribunal Superior de Justicia 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, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.