



Recurso nº 1301/2022 C.A. Región de Murcia 128/2022

Resolución nº 1424/2022

Sección 2ª

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

En Madrid, a 11 de noviembre de 2022.

VISTO el recurso interpuesto por D. J. C. P. A. , en representación de ANGUIMAR AGUILAR & SICILIA SERVICIOS, S.L., contra los pliegos relativos a la contratación del “servicio de recogida y atención de los animales abandonados y vagabundos, incluyendo la gestión del centro de animales abandonados y la retirada y tratamiento de animales muertos en el término municipal de Cieza”, con expediente referencia GEN-CTTE/2022/92, convocado por el Ayuntamiento de Cieza, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El anuncio de licitación de la citada contratación fue publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público con fecha 12 de septiembre de 2022.

En lo que interesa a esta resolución, se establece para el citado contrato un presupuesto de licitación, sin acompañar expresamente su desglose en gastos directos e indirectos, y con carácter anual, de 90.000 euros.

El valor estimado del contrato es de 148.760,34 euros, por tanto, tiene carácter de contratación armonizada a tenor de los artículos 22 y 44.1. de la Ley 9/2017, de 8 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).

Segundo. El recurso se fundamenta, en síntesis, en la infracción del artículo 100.2 LCSP y concordantes por, según aquella, no desglosar el presupuesto de licitación, fijándolo según su criterio a tanto alzado, así como, por vulnerar el artículo 99 LCSP por no tener un



objeto de contrato correctamente determinado, siendo éste, indefinido. Todo lo anterior, de acuerdo con el contenido fijado en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, "PCAP") y el de prescripciones técnicas (en adelante, "PPT") que fueron publicados.

Tercero. El órgano de contratación ha procedido a la emisión de informe ante el recurso presentado por la recurrente.

Cuarto. En fecha 30 de septiembre de 2022, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto al resto de los licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formulase alegaciones, sin que ninguno de ellos haya ejercitado este derecho.

Quinto. Igualmente, ante la petición de suspensión del procedimiento de contratación, la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, dictó resolución de 5 de octubre de 2022, acordando suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La competencia para resolver el presente recurso corresponde a este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y en el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 13 de noviembre de 2020 (BOE de fecha 21/11/2020).

Segundo. De acuerdo con el artículo 44.2.a) de la LCSP, los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación son susceptibles de recurso especial. Consecuentemente, tratándose de un acto impugnado, y superando el valor estimado del contrato de servicios que nos ocupa el umbral de 100 000 euros que fija el artículo 44.1 a) de la LCSP, debe considerarse admisible en cuanto al contrato y acto impugnado.



Tercero. En cuanto al plazo para la interposición del recurso especial en materia de contratación, tratándose de la impugnación de los pliegos de la licitación deberá interponerse en el plazo de quince días hábiles desde el día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante el anuncio de licitación, siempre que en este se haya indicado la forma en que los interesados pueden acceder a ellos. En el mismo sentido cabe citar el artículo 19 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre. El recurso ha sido interpuesto en plazo.

Cuarto. Con relación a la legitimación, según el artículo 48 de la LCSP, “[p]odrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”.

A priori, debe entenderse que el recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, pues la ahora recurrente ostentaría un interés legítimo en la conformidad a Derecho de los pliegos, pues el objeto social de la empresa se encuadra dentro del objeto del contrato en controversia y, además, ha presentado proposición con posterioridad a la interposición del recurso.

Quinto. Dicho lo anterior, cabe entrar a conocer las cuestiones de fondo del asunto que se plantean en el recurso presentado: así, en primer lugar, la recurrente afirma que se infringen los artículos 100.2, 101.2 y 101.7 LCSP, en tanto que el precio del contrato no viene desglosado con un presupuesto en el que se expresen qué gastos o costes directos e indirectos han sido tenidos en cuenta, afirmando además, que de una lectura de los pliegos, éstos estarían por debajo del valor de mercado, al no incluir las alzas de precios de alimentación y combustibles, y, en segundo lugar, en fin, afirma también la recurrente la existencia de infracción del artículo 99 LCSP, en tanto que el objeto del contrato se encuentra indefinido e indeterminado, concluyendo que el PPT no regula el número de animales a recoger, que no prevé cláusula de modificación o revisión de precios, costes salariales, recogida de cadáveres, especificaciones de los centros de los que ha de



disponer el licitador, etc., que no determina los costes salariales del personal implicado, que no prevé, tampoco, la gestión de los animales muertos recogidos, entre otros aspectos.

Pues bien, en primer lugar, este Tribunal, respecto del primer motivo de alegación planteado, considera que debe ser estimado. Al respecto, frente a la alegación de la recurrente, el órgano de contratación, afirma que el presupuesto sí se encuentra desglosado por referencia del anexo I del PPT, que recoge, no el desglose del presupuesto, sino los costes de tratamientos y manutención en caso de adopción. Como se ha indicado, este Tribunal no puede estar de acuerdo con el citado órgano.

En este sentido, a juicio de este Tribunal, con la justificación ofrecida por el órgano de contratación, no es posible saber cómo ha procedido al cálculo del presupuesto del contrato. Sin duda, los precios contenidos en ese anexo I del PPT podrían dar lugar a entender que son los costes que el órgano de contratación ha tenido en cuenta para definir su presupuesto, pero no se sabe cómo aquellas cifras han sido tenidas en cuenta a efectos de cuantificar los 74.380,17 euros de importe anual del Contrato (por ejemplo, con base en las estadísticas o experiencia de recogidas en años anteriores), antes de impuestos, y en segundo lugar, porque esa tabla de valores que se prevé y se incluye a efectos de adopción, ni siquiera es llamada o referenciada en la cláusula relativa al presupuesto de licitación (esto es, la cláusula 16 del PPT), lo que, de alguna manera, permitiría al licitador saber qué valores han sido tenidos en cuenta para la concreción del presupuesto mediante simples operaciones aritméticas.

En definitiva, este Tribunal considera que el presupuesto de licitación, debe ser especificado por el órgano de contratación en aras de la claridad y la seguridad jurídica de los licitadores y porque así lo determina el artículo 100.2 LCSP, que exige, al menos, que en el PCAP o en un documento (en un documento regulador de la licitación, dice la LCSP), se desglosen los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos que intervienen en la conformación del presupuesto. A este respecto, es dable reproducir lo indicado por la Junta Consultiva de Contratación en su expediente 42/18 cuando, obiter dicta en aquella consulta, recuerda la necesidad del desglose en el PCAP o PPT, o en su caso, documento regulador de la licitación, de los costes directos e indirectos:



«1. El artículo 100 de la Ley 9/2017, de 8 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) establece los criterios para la elaboración del presupuesto base de licitación de los contratos públicos en los términos siguientes: “2. En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia”.

2. La LCSP alude al presupuesto base de licitación recordando la necesidad de desglosarlo con referencia a los costes directos, a los indirectos y a otros eventuales gastos. Además, la ley añade un precepto especial para los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato, donde el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia.

[...]

Sobre la base de esta premisa, la regulación del presupuesto base de licitación, exige su correspondiente desglose en los diferentes costes y gastos que influyan en la determinación de ese precio de mercado. Sobre este aspecto esta Junta Consultiva ya ha afirmado, en los informes 37/17 y 8/18, que “lo que cabe concluir es que bajo estas denominaciones lo que persigue el legislador en el artículo 100 es que el presupuesto base de licitación recoja todos los costes y gastos que influyan en la realización de la prestación o prestaciones que constituyen el objeto del contrato, evitando preterir algunos de estos costes en beneficio de alguna de las partes”.



Por tanto, excluyendo rigideces excesivas en el análisis de los términos legales, el desglose del presupuesto base de licitación debe permitir tomar en consideración y recoger en él todos los costes y gastos que influyan en la realización de la prestación que constituye el objeto del contrato, y todo ello a fin de que se alcance una estimación correcta del precio de mercado. De este modo se asegura que el efectivo cumplimiento del contrato una vez celebrado se verifica conforme a un precio ajustado al mercado.

Precisamente con este objetivo se establece su obligatoria presencia en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el documento rector de la licitación, obligación ésta que dota de transparencia al procedimiento de selección del contratista, que garantiza que el contrato no incurra en un sobreprecio y que facilita la elaboración de las proposiciones por parte de los licitadores.

[...]

[En definitiva] *En los contratos de suministros y servicios el desglose del presupuesto base de licitación exigido por el artículo 100.2 de la LCSP debe recoger todos los costes y gastos que influyan en la realización de la prestación o prestaciones que constituyen el objeto del contrato, a fin de que se llegue a una estimación correcta del precio de mercado y se asegure el efectivo cumplimiento del mismo una vez celebrado. El desglose exigible en cada caso debe ser el adecuado a la naturaleza de las prestaciones del contrato, entre las que se tendrán en cuenta, en su caso, las condiciones de distribución y entrega de los bienes, con el objetivo de cumplir las finalidades expuestas, sin que en los casos en que estemos en presencia de prestaciones tan sencillas como los suministros indicados en la consulta, cuyos precios de mercado son determinables con mayor facilidad, resulte necesario el más amplio desglose exigido en el artículo 100.2 de la LCSP».*

Sexto. Por último, y en lo que se refiere a la revisión de precios de mercado, a diferencia del motivo de impugnación de los pliegos que ha sido acogido, tiene que ser rechazado en tanto que no se ofrece motivación ninguna por la recurrente que permita considerar que, efectivamente, los valores incluidos en el presupuesto son insuficientes.

Séptimo. Respecto del segundo motivo de impugnación, esto es, la indefinición del objeto del contrato, debe ser desestimado, en tanto que de una lectura del PCAP, en concreto,



del apartado primero, se asume que el objeto del Contrato, está correctamente definido (esto es, de una lectura sistemática del PCAP y del PPT se observa que el objeto, en tanto que se refiere a la recogida de animales en distintas condiciones, está definido, especificando al respecto cómo ha de operarse en caso de animales muertos —se indica que será el gestor autorizado el encargado—; igualmente, se incluye la correspondiente modificación del contrato y sus causas, etc.)

Octavo. Sobre estos aspectos, es de especial relevancia el aspecto que impugna la recurrente en relación con los pliegos en tanto que, según su criterio, no se incluyen los costes salariales desglosados de los trabajadores de la empresa que pudiese resultar adjudicataria. En este sentido, este Tribunal se remite, al igual que la recurrente y el órgano de contratación, al expediente 42/18 de la Junta Consultiva de Contratación.

En este punto, hay que recordar por su aplicación directa a lo que se plantea, nuestra doctrina reiterada, entre otras en la resolución 739/2019, de 4 de julio de 2019, sobre la aplicación del artículo 100.2 LCSP en cuanto a la exigencia que allí viene descrita sobre el desglose de los costes salariales:

«El Tribunal ha declarado (por todas, Resoluciones 861/2018, de 1 de octubre y 506/2019, de 9 de mayo) que la literalidad de los artículos 100.2, 101.2 y 102.3 de la LCSP es clara, cuando impone que sea en el PCAP o en el documento regulador de la licitación, donde se desglosen los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación, y los costes salariales estimados de forma desglosada y con desagregación de sexos, obligación cuyo incumplimiento determina la nulidad de los pliegos.

No obstante es preciso efectuar ciertas precisiones sobre el sentido del mandato contenido en el artículo 100.2 LCSP, en particular el último inciso de su párrafo único, que determina “en los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia”.

La particularidad de ese artículo 100.2 es la imprecisa redacción de su último inciso, pues parece referirse a todos los contratos, cuando la realidad es que se refiere a unos muy



concretos y determinados. El significado de su mandato debe ceñirse a su literalidad, de forma que su ámbito ha de reducirse a los contratos singulares en los que concurra el requisito concreto que establece ese inciso, que no es que sean importantes los costes laborales de los trabajadores empleados para su ejecución en la cuantía del precio total del contrato, sino que solo se aplica en los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato.

En efecto el requisito citado no puede referirse a todos los contratos en que los costes salariales sirvan para formar el precio total, pues en tal caso se encuentran todos los contratos, ya que el precio de una prestación siempre conlleva un coste directo laboral que habrá contribuido a determinar el precio. La especificación que contiene la norma, que es que el coste de los salarios de las personas empleadas en la ejecución del contrato forme parte del precio total del contrato, implica no solo que sea un coste sino que sea precio, es decir, que forme parte del precio como un elemento de él, es decir, integre precio porque éste se fije por unidades de trabajo y tiempo, tales como precio por trabajador/día o mes o años o por horas o por bolsas adicionales de horas, o por trabajos extraordinarios, o por días laborable o por días festivos. (...)

La segunda circunstancia limitativa es que, no solo los costes laborales sean el coste principal, sino que, además, ese coste económico sea el de los trabajadores empleados en la ejecución del contrato. Por tanto, ha de tratarse de contratos de servicios en los que la ejecución de la prestación se efectúa por trabajadores empleados y puestos a disposición para ello, lo que excluye todos aquellos contratos en que la prestación se realiza para el público en general, de forma que el uso por la Administración contratante es uno más de muchos y el coste por ello es una tarifa, precio unitario o comisión, en el que no forman parte del precio los costes salarios de los trabajadores que en general se emplean para ejecutar el contrato. (...)

Por último, la tercera circunstancia limitativa es que esos costes salariales del personal empleado en la ejecución del contrato forman parte del precio del contrato. Por tanto, no es que esos costes salariales contribuyan a determinar el precio, sino que sean precio e integren parte del precio total, por lo que solo los contratos de servicios en que la ejecución del contrato requiere el empleo de trabajadores para la ejecución y su coste pasa a formar



parte del precio total, bien como un factor del precio (por ejemplo, número de trabajadores por categoría y por unidad de tiempo), bien por un precio unitario por trabajador por unidad de tiempo de trabajo adicional, y tal cosa solo ocurre en las prestaciones directas a favor del órgano de contratación, que es quien recibe la prestación, cual es el caso de los servicios de seguridad y vigilancia, limpieza y otros semejantes.

Las consideraciones anteriores nos llevan a concluir que la exigencia de indicación en el presupuesto del contrato, de forma desglosada y con desagregación por género y categoría, de los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia solo es exigible en los contratos de servicios en que concurren los requisitos indicados, por tratarse de contratos en los que la ejecución de la prestación es a favor del poder adjudicador, que la recibe directamente, los costes salariales son los principales, y estos son los de los trabajadores empleados en la ejecución del contrato solo a favor del órgano de contratación. Por lo mismo, solo en esos contratos de servicios esos costes salariales habrán de ser estimados a partir del convenio laboral de referencia, lo que implica que esos convenios no han de ser tenidos en cuenta ni citarse fuera de los casos de contratos de servicios indicados».

En este caso, aplicando la doctrina antes transcrita el motivo alegado por la recurrente relativo al desglose pormenorizado de los costes salariales, ha de ser desestimado en tanto que no es necesaria su inclusión, al no ser coste principal del contrato ni, por otra parte, el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forma parte del precio total del contrato. En análogo sentido lo recoge la Junta Consultiva en el expediente antecitado:

«5. Finalmente cabe recordar el caso de los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato, caso en que la LCSP exige que el presupuesto base de licitación indique de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia. Sobre este particular cabe únicamente indicar que, como ya adelantamos, esta regla es sólo aplicable a los contratos de servicios en que concurren las condiciones indicadas en el citado inciso, esto es, aquellos en que los costes salariales de los trabajadores ocupados en la ejecución del contrato son los principales que



componen la propia prestación. Este criterio es adverado igualmente, entre otras, por la Resolución 739/2019, de 4 de julio de 2019, del TACRC».

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar parcialmente el recurso interpuesto por D. J. C. P. A. , en representación de ANGUIMAR AGUILAR & SICILIA SERVICIOS, S.L., contra los pliegos relativos a la contratación del “*servicio de recogida y atención de los animales abandonados y vagabundos, incluyendo la gestión del centro de animales abandonados y la retirada y tratamiento de animales muertos en el término municipal de Cieza*”, con expediente referencia GEN-CTTE/2022/92, convocado por el Ayuntamiento de Cieza, en el sentido de incorporar, de acuerdo con el artículo 100.2 LCSP el presupuesto de licitación debidamente desglosado en cuanto a sus costes directos e indirectos y otros posibles costes que pudieran intervenir, en su caso, disponiendo en consecuencia la anulación del pliego y la retroacción del procedimiento de contratación al momento anterior a la aprobación de dicho pliego.

Segundo. Se acuerda levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 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 Región de Murcia, 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.