



**Recurso nº: 639/2023 C.A. Región de Murcia nº 58/2023**

**Resolución nº 966/2023**

**Sección 1ª**

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

En Madrid a 20 de julio de 2023.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. J.H.A., en nombre y representación de ASOCIACIÓN ESTATAL DE ENTIDADES DE SERVICIOS DE ATENCIÓN A DOMICILIO (ASADE), contra los pliegos que han de regir el procedimiento de adjudicación del contrato de “servicio de ayuda a domicilio de atención primaria en el municipio de Cartagena” (Comunidad Autónoma de Murcia), expediente SE2023/62, este tribunal en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** - En fecha 13 de abril de 2023 se publicó en el perfil del contratante de la Plataforma de Contratación del Sector Público, el anuncio de licitación para la contratación del servicio de ayuda a domicilio de atención primaria en el municipio de Cartagena (Comunidad Autónoma de Murcia). El 14 de abril se ponen a disposición los pliegos de forma telemática, a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

El plazo de presentación de proposiciones acabó el 17 de mayo de 2023.

**Segundo.** – ASADE, a través de su representante, ha presentado el 5 de mayo de 2023, recurso especial en materia de contratación ante el órgano de contratación. El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales confirió plazo de alegaciones a los posibles interesados sin que se hayan recibido.

**Tercero.** - El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, el 18 de mayo de 2023 acuerda conceder la medida cautelar consistente en la suspensión del procedimiento de contratación, 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 texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la suspensión.



## 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 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) y en el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Función Pública y la Comunidad Autónoma de Murcia sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 17 de noviembre de 2020 (BOE de fecha 21 de noviembre de 2020).

**Segundo.** - El objeto del recurso lo constituyen los pliegos de un contrato de servicios que son susceptibles de recurso especial en materia de contratación, al amparo de lo dispuesto en el artículo 44.2.a) de la LCSP siempre que se trate de contratos de los comprendidos en el apartado 1 de este precepto. En concreto el artículo 44.1.a) se refiere expresamente a los contratos de servicios que superen la cuantía de 100.000 euros, requisito que en este caso también se cumple.

**Tercero.** – De igual forma, se acredita en el recurso la legitimación de ASADE para interponer recurso especial y su representación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, cuyo segundo párrafo in fine dispone que: *“En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados”, condición que ostenta dicha asociación.*

**Cuarto.** - En relación con el plazo de interposición de recurso, el artículo 50.1.b) de la LCSP establece que el plazo de interposición del recurso especial en materia de contratación contra los pliegos que rigen la contratación es de 15 días hábiles a contar desde el día siguiente a su publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público. Tal y como consta en el expediente administrativo y se indica en el antecedente de hecho primero de esta resolución, el 14 de abril de 2023 se publica el anuncio de los pliegos que permite el acceso telemático a su contenido a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público. El recurso se presentó ante el órgano de contratación el día 5 de mayo de 2023, por lo que no ha transcurrido el plazo indicado.

**Quinto.** - Entrando en el fondo del asunto, el recurrente realiza los siguientes alegatos para impugnar los pliegos:

Entiende que el órgano de contratación no ha facilitado documentación suficiente exigida en los artículos 100 y 101.2 de la LCSP cuando se refiere al presupuesto base de licitación y al valor estimado del contrato. No se ha facilitado a los licitadores la memoria justificativa



del contrato, ni ningún otro documento del cual se desprenda o permita extraer información económica adicional a la referida a través de la disposición 4 del PCAP y base 9º del PPT. De dicha disposición y base, respectivamente, como únicas que recogen el presupuesto base de licitación y el valor estimado del contrato, se desprende que el Órgano de Contratación procede a facilitar una información que para el recurrente es del todo insuficiente al objeto de constatar el desglose del presupuesto base de licitación y su conformidad a normativa de contratación. Ello impide, conocer el coste de cada uno de los conceptos de forma desglosada. Ha de insistirse en que: el Apartado 2 del Artículo 100 de la LCSP (*“Presupuesto base de licitación”*), además de incluir la exigencia de reflejar los cálculos realizados en los Pliegos y mantener que el presupuesto sea adecuado a los precios de mercado, establece que el PBL se desglosará indicando los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación; y que, en lo que se refiere a los gastos de personal, se desagregarán por género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del Convenio laboral de referencia que sea de aplicación. Por su parte el artículo 101 (*“Valor estimado”*) de la LCSP, establece que para el cálculo del valor estimado deberán de tenerse en cuenta los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial y, que el método de cálculo aplicado debe constar en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP). Por último, el Apartado 3 del Artículo 102 (*“Precio”*) señala que en el momento de fijar el PBL de aquellos contratos de servicios en los que el coste económico principal sean los costes laborales (como es el caso), deberán considerarse los términos económicos de los Convenios Colectivos aplicables en el lugar de prestación de los servicios.

Tras la exposición realizada llega a la conclusión de que:

- El Presupuesto base de licitación no indica de forma desglosada y con desagregación de género los costes salariales estimados a partir del Convenio laboral de referencia y aplicable al personal a subrogar.
- Deberían de incluirse explícitamente en el desglose de los costes directos de mano de obra, entre otras partidas, el absentismo, vacaciones, pluses fuera de Convenio, Seguridad Social, etc., siendo que, en caso de ser de empresa o centro de trabajo, facilitarse el mismo.



Y, sobre todo, informar sobre los atrasos que hubiese pendientes en función de los acuerdos recogidos en el Convenio Colectivo de aplicación.

- No consta ni se determinan en debida forma los costes directos, los costes indirectos, costes por EPIS, Formación, gastos COVID, etc., ni los Gastos Generales (GG).

-La segunda cuestión que se plantea aparte del desglose indebido e insuficiente de costes en el presupuesto base de licitación es que no se ha fijado el mismo teniendo en cuenta los costes reales vigentes en los ejercicios en que se llevará a cabo la prestación con arreglo al Convenio Colectivo Sectorial de aplicación, lo que supone la inviabilidad presupuestaria del contrato, con infracción de los Artículos 100.2, 101.2 y 102.3 de la LCSP. Así el recurrente entiende que no se han tenido en cuenta los incrementos salariales del personal que experimentarán en los años 2024 y 2025 siendo que ello lo reconoce, incluso, el propio Órgano de Contratación ante una consulta que se le ha dirigido y que ha sido contestada a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP):

Por su parte el órgano de contratación indica que los costes laborales se ajustan a las condiciones del VIII Convenio Colectivo como marco estatal de referencia de las relaciones jurídico laborales de los trabajadores/as de los servicios de atención a las personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal como residencias privadas, servicios de ayuda domiciliaria y centros de día.

Resalta que la subida del Índice de Precios al Consumo debe ser asumido por el contratista ya que los pliegos no contemplan la posibilidad de ser abonados por el Ayuntamiento de Cartagena. Así como las condiciones del mercado respecto a los gastos, se entiende que es un riesgo que debe asumir y prever el contratista cuando se presenta al concurso público de adjudicación. Así mismo la prórroga es una decisión asumida y aceptada voluntariamente por la empresa adjudicataria y Ayuntamiento, por lo tanto no hay ningún tipo de obligatoriedad de seguir prestando el servicio más allá de los dos años estipulados en el contrato de adjudicación del servicio. Finaliza indicando que el precio hora actual según convenio de las auxiliares de ayuda a domicilio es de 13,89 euros. Y el precio de licitación está publicado en 16,64 euros. Los gastos de personal contemplan la antigüedad y trienios de todos los trabajadores según las condiciones del personal a subrogar remitidas al servicio de contratación por la empresa adjudicataria actual. Así mismo los pliegos



técnicos contemplan un desglose de costes acordes al precio de licitación, así como el beneficio económico.

**Sexto.** - Entrando a resolver la primera cuestión que plantea el recurrente, esto es, si en los **pliegos** la **información económica** es insuficiente vulnerando los preceptos que indica, hay que traer a colación las cláusulas del pliego que recogen esta información y que como indica el recurrente son la disposición cuarta del pliego de cláusulas administrativas, y la base novena del pliego de prescripciones técnicas que establecen lo siguiente:

*“ El presupuesto máximo de licitación del contrato para un año es de 1.400.261 euros .incluido el cuatro por ciento de IVA, correspondiente al servicio de ayuda a domicilio de atención primaria en el Ayuntamiento de Cartagena y con una estimación de precio hora de 16,64 euros con IVA incluido en los que se entienden incluidos los gastos de personal, seguridad social, antigüedad, cobertura de vacaciones, absentismo laboral, costes operativos y beneficio industrial, Conceptos necesarios para la correcta realización de los servicios detallados.*

*El convenio de referencia es el convenio colectivo estatal de servicios de atención a las personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal.*

*Para cumplir una estimación máxima de horas anuales de 84.150 se necesitaría con arreglo al siguiente desglose:*

- Costes salariales, Seguridad Social y absentismo: 1.255.675,34.-€
- Costes operativos (kilometraje, vestuario, seguros, gestión, material de oficina): 18.962,84.-€
- Costes indirectos (alquileres, suministros, material informático, mutua): 61.331,20.-€

*Beneficio industrial: margen empresarial 64.291, 62 euros.”*

La primera observación que realiza la recurrente es en relación con el incumplimiento del artículo 100.2 de la LCSP, indicando al respecto que el presupuesto base de licitación no establece de forma desglosada y con desagregación de género, los costes salariales estimados a partir del Convenio laboral de referencia y aplicable al personal a subrogar.

También considera que deberían de incluirse explícitamente en el desglose de los costes directos de mano de obra, entre otras partidas, el absentismo, vacaciones, pluses fuera de



Convenio, Seguridad Social, etc. Y, sobre todo, informar sobre los atrasos que hubiese pendientes en función de los acuerdos recogidos en el Convenio Colectivo de aplicación.

Pues bien, como hemos visto el pliego incluye el desglose que exige la LCSP: los costes directos (personal, y costes operativos), los costes indirectos y el beneficio empresarial (un 4,81 %). Indica el pliego también el coste de todos los trabajadores con derecho de subrogación que actualmente prestan el servicio. El importe de los costes de personal que recoge el pliego dice expresamente incluir los costes de seguridad social y el absentismo.

En opinión de La recurrente, los pliegos deberían desglosar también cada uno de los costes específicos de la partida, por ejemplo, el kilometraje, el vestuario, los seguros, etc. El Tribunal, en cambio, considera suficiente el desglose que exige el artículo 100.2 de la LCSP: *costes directos, costes indirectos y otros eventuales gastos*.

Por otro lado, el desglose de los costes de personal se encuentra en listado de personal con derecho de subrogación, publicado para dar cumplimiento al artículo 130 de la LCSP.

Estamos, además, en presencia de un contrato que se licita por precios unitarios. Sobre esta forma de determinación del precio, hemos dicho en nuestra Resolución 368/2021:

*“El Anexo V del PCAP que establece el modelo de proposición económica determina el precio de licitación de forma unitaria, por paciente trasladado, y por kilómetro. Lógico, teniendo en cuenta que se trata de un servicio cuya prestación se realizará en función de las necesidades del órgano de contratación.*

*Como hemos manifestado en nuestra Resolución 618/2020, el artículo 100 establece que el presupuesto de licitación debe ajustarse a los precios del mercado. Si el precio de mercado se determina ex artículo 102.4 en términos unitarios, referidos a los distintos componentes de la prestación o de las distintas prestaciones parciales que integran el objeto del contrato, o a las unidades de la misma que se entreguen o ejecuten, es evidente que el presupuesto podrá formarse y desglosarse por unidades de precio de mercado, sin necesidad de desglosar los costes directos, indirectos y otros eventuales gastos, en cuanto son innecesarios si se demandan por el órgano de contratación en la licitación en la forma de unidades a precio unitario, y no de prestaciones según costes de prestación. Afirmación amparada por el artículo 309 de la LCSP, en cuanto prevé diversos sistemas de determinación del precio, algunos de los cuales determinan el*



*precio total a pagar en unidades de ejecución, lo que hace que se cumpla la norma de fijación de un presupuesto suficiente a precios de mercado y su descomposición, aunque no se efectúe en términos de costes directos e indirectos, lo cual sólo procede en aquellos casos en que el precio a pagar se estime en relación con los diversos componentes de la prestación.*

*Por tanto, como dijimos en esta resolución, en los contratos en los que el precio se determina como “precio unitario”, el desglose del presupuesto puede ser por unidades de precio, como ha hecho el órgano de contratación”.*

El servicio objeto de licitación se está prestando actualmente a un precio/hora de **13,89 euros**, siendo el precio máximo de licitación de este contrato de **16,64 euros/hora**. Casi un 20% superior. Luego, se debe presumir que el presupuesto base de licitación es suficiente, y ajustado a los precios de mercado. La asociación recurrente no ha probado que esto no sea así.

Han presentado oferta **cuatro empresas** en esta licitación.

Por tanto, se desestima este motivo de recurso.

**Séptimo.** – En segundo lugar, denuncia la recurrente que el contrato no haya tenido en cuenta la **actualización de los salarios para los años 2024 y 2025**.

Afirma la recurrente que “*ya se ha firmado (si bien, no publicado al momento actual) el VIII (Convenio colectivo del sector) con los incrementos de costes que el mismo recoge.*”

Este motivo de recurso también debe ser desestimado. El artículo 100.2 de la LCSP establece que el presupuesto base de licitación debe ser adecuado a los precios del mercado “**en el momento de elaborarlo**”. Por tanto, las subidas salariales que todavía no estén publicadas en el momento de la elaboración de los pliegos, no tienen por qué ser tenidas en cuenta en la determinación del presupuesto base de licitación.

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación,

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

**Primero.** – Desestimar el recurso interpuesto por D. J.H.A., en nombre y representación de ASOCIACIÓN ESTATAL DE ENTIDADES DE SERVICIOS DE ATENCIÓN A DOMICILIO (ASADE), contra los pliegos que han de regir el procedimiento de adjudicación



del contrato de “*servicio de ayuda a domicilio de atención primaria en el municipio de Cartagena*” (Comunidad Autónoma de Murcia).

**Segundo.** - Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

**Tercero.** - 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 multa prevista en el artículo 58.2 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 Autónoma de Murcia en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de 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