

**ACUERDO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN  
PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 8 de abril de 2021.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (en adelante, ASADE), contra los pliegos del contrato “Servicio de ayuda a domicilio en Arganda del Rey”, este Tribunal ha adoptado la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.-** Mediante anuncio publicado en el DOUE y en la Plataforma de Contratación del Sector Público, con fecha 11 de marzo de 2021, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto y con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado de contrato asciende a 1.692.307,60 euros, con un plazo de ejecución de 2 años.

**Segundo.-** El 25 de marzo de 2021, tuvo entrada en el registro del órgano de contratación el recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de ASADE contra los pliegos del contrato de referencia.

**Tercero.-** El 5 de abril del 2021, el órgano de contratación remitió al expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transpone 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).

**Cuarto.-** No se ha dado traslado del recurso a posibles interesados al no ser tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones que las aducidas por el recurrente, de conformidad con lo establecido en el artículo 82.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, aplicable en virtud de lo establecido en el artículo 56 de la LCSP.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.-** De conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

**Segundo.-** El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de una organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48 de la LCSP.

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

**Tercero.-** El recurso especial se planteó en tiempo y forma, pues los pliegos fueron publicados el 11 de marzo de 2021, interponiéndose el recurso el 25 de marzo de 2021, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

**Cuarto.-** El recurso se interpuso contra los pliegos de un contrato de servicios, cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.a) de la LCSP.

**Quinto.-** A efectos de la resolución del recurso, conviene destacar que la cláusula VIII del PCAP establece:

*VIII. PRESUPUESTO DEL CONTRATRO Y TIPO DE LICITACIÓN.*

*El precio del contrato asciende a un máximo de 800.000 €, desglosado en 769.230,77 € de principal más 30.769,23 e en concepto del 4% de IVA para los 2 años.*

*Este importe supone la suma de la aportación prevista por parte de los usuarios de 4.000 € (2.000 € anuales), más la aportación del Ayuntamiento que será de un máximo de 796.000 €*

*Las tarifas que constituyen la aportación del usuario vendrán determinadas por la aplicación del baremo económico vigente en la Ordenanza reguladora de la Gestión Integral de los servicios de Atención Domiciliaria del Ayuntamiento de Arganda.*

*Los licitadores deberán presentar ofertas diferenciadas para los siguientes conceptos:*

*El tipo máximo de licitación del contrato para las horas laborales normales (de lunes a sábado) asciende a 17,17 €/hora (total 17,86€ con una base de 17,17€ + 0,69€ correspondientes al 4% de IVA).*

*El tipo máximo de licitación del contrato para las horas festivas (domingos y festivos) asciende a 20,19 €/hora (total de 21,00€ con una base de 20,19€ + 0,81€ correspondientes al 4% de IVA).*

*Estos precios unitarios excluido el IVA, suponen el tipo máximo de licitación, que podrán ser objeto de baja por parte de los licitadores y serán los que sirvan de base a la facturación en función del número de horas que se presten.*

*La cantidad correspondiente al IVA figurará como partida independiente.*

*Las características del Servicio de Ayuda a Domicilio hacen que la estructura de costes se refiera principalmente a costes de personal, ya que el desarrollo del mismo se realiza en los domicilios de los beneficiarios. El cálculo de costes salariales se ajusta al presentado por la empresa actual, respetando convenio colectivo del sector, antigüedad y complementos.*

*Así mismo el artículo 101.2 de la ley de contratos, establece que además de los costes derivados de la normativa laboral vigente, se han de incluir otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial.*

*Este cálculo se ha basado en el siguiente desglose de costes aproximados:*

*Costes personal 359.848,64€*

*Costes directos 7.368,97€*

*Costes indirectos 7.344,35€*

*Beneficio industrial 25.438,04€*

*TOTAL 400.000,00€*

*Teniendo en cuenta la cantidad de horas anuales prevista, tanto laborable como festiva, se obtiene el precio unitario de cada hora:*

<i>Tipo de hora</i>	<i>Número de horas</i>	<i>Precio/hora (Iva incl.)</i>	<i>Importe anual</i>
<i>Laborable</i>	<i>20.589</i>	<i>17,86 €</i>	<i>367.719,54€</i>
<i>Festiva</i>	<i>1.537,16</i>	<i>21,00 €</i>	<i>32.280,46€</i>

*El valor estimado del contrato asciende a la cantidad de 1.692.307,69 €”*

En cuanto al fondo del asunto, el recurrente lo fundamenta en dos motivos:

Falta de cumplimiento de la obligación de desglosar detalladamente los costes del servicio.

Presupuesto insuficiente para la prestación del servicio.

Respecto al primer motivo del recurso alega que de la cláusula VIII PCA, “se infiere que más allá de indicar el PRESUPUESTO del Contrato y su Iva, el

*precio/hora del servicio y su Iva, el VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO (VEC), y un desglose por grandes bloques conceptuales (Costes de personal, costes directos, costes indirectos y Beneficio Industrial) que ni tan siquiera recoge los Gastos Generales (GG), ninguna información adicional se facilita sobre el necesario desglose del Presupuesto del servicio; ni tampoco se facilita por el Órgano de Contratación, mayor información económica al respecto (por ejemplo, la MEMORIA ECONÓMICA) que concluya sobre ello".* Por tanto, a su juicio no existe desglose alguno del presupuesto base de licitación más allá del indicado, ni, por lo tanto, se indican con una mínima precisión y desagregación los costes directos, los indirectos ni otros eventuales gastos considerados para determinar dicho presupuesto, lo que impide determinar y revisar correctamente si el precio es suficiente y acorde conforme lo exigido en los Artículos 100, 101 y 102 de la LCSP.

Señala que se vulnera el principio de transparencia con grave perjuicio a los licitadores en el momento de preparar sus ofertas. Con ello, no sólo no se permite a los licitadores disponer de la información adecuada para presentar sus ofertas, sino también de poder analizar si han sido correctamente calculados todos los costes del servicio y si el presupuesto base de licitación y el valor estimado son suficientes para cubrir los mismos, y en su caso, poder ejercitar las oportunas acciones contra los Pliegos por inviabilidad económica del Contrato.

Por su parte, el órgano de contratación sostiene que Ayuntamiento realizó un estudio de costes y justificó el desglose de precios en un informe emitido con fecha 10 de marzo de 2021 que dice:

*"El presupuesto base de licitación del presente contrato asciende a la cuantía de 769.230,77 € más la cantidad de 30.769,23 € en concepto de 4 por ciento de IVA.*

*Dada las características del contrato, la licitación se realizará en base a precios unitarios, siendo los precios unitarios máximos:*

*Hora laboral normal (LUNES A SÁBADO): Precio máximo 17,17 €/hora más el 4% de I.V.A. (0.69€) Total=17,86 €*

*Hora festiva (DOMINGOS Y FESTIVOS): Precio máximo 20,19 €/hora más 4% de IVA (0.81€) Total=21 €*

*Estos precios unitarios, excluido IVA, suponen el tipo máximo de licitación, que podrá ser objeto de baja por parte de los licitadores y serán los que sirvan de base a la facturación en función del número de horas que se presten.*

*Estos precios contienen todos los factores de valoración y gastos derivados de la prestación del servicio en las condiciones establecidas en los Pliegos, conforme estudio económico realizado.*

*Las características del Servicio de Ayuda a Domicilio hacen que la estructura de costes se refiera principalmente a costes de personal, ya que el desarrollo del mismo se realiza en los domicilios de los beneficiarios. El cálculo de costes salariales se ajusta al presentado por la empresa actual, respetando el convenio colectivo del sector, antigüedad y complementos.*

*Así mismo el artículo 101.2 de la ley de contratos, establece que además de los costes derivados de las normativas laborales vigente, otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial”*

En el mismo informe, desglosa los costes estimados en los términos transcritos anteriormente en la cláusula VIII del PCAP.

En sus alegaciones incluye una comparativa de precio-hora ofertado con el precio hora-adjudicado en contratos de Servicios Ayuda a Domicilio en municipios de la Comunidad de Madrid:

AYUNTAMIENTO	LABORABLE	FESTIVA
VILLALBILLA	16,38€	18,20€
NAVALCARNERO	15,55€	16,64€
ALCALA DE HENARES	17,06€	18,65€

Concluye que, teniendo en cuenta que estas adjudicaciones son actuales y que sus precios de hora tanto festivas como laborales, están por encima de estos importes, los precios indicados en sus pliegos se ajustan a los del mercado.

Vistas las alegaciones de las partes, procede traer a colación el artículo 100.2 de la LCSP que establece: *“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 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”.*

En el caso que nos ocupa, el precio de licitación se establece por precios unitarios de coste/hora distinguiendo las horas realizadas en días laborables de las festivas. En el informe económico y en la misma cláusula VIII del PCAP se hace constar que estos precios se ajustan a las prestaciones realizadas por la empresa actual, respetando el convenio colectivo del sector, antigüedad y complementos.

A este respecto, hay que destacar que, en el presente contrato, el 90 % del presupuesto se destina a gastos salariales, ya que la prestación del servicio se realiza en el domicilio del beneficiario de la prestación, constando formalmente en el presupuesto el desglose de otros costes directos (7.368,97 euros), los costes indirectos (7.344,35 euros) y el beneficio industrial de 25.438 euros), además de los costes laborales (359.848,64 euros).

Por tanto, no se aprecia vulneración del artículo 100 de la LCSP, por lo que el motivo debe ser desestimado.

Respecto al segundo motivo del recurso, la recurrente alega insuficiente dotación presupuestaria para la ejecución del contrato. A este respecto señala que el análisis y estudio de los pliegos y de los datos económicos dispuestos en el expediente, así como de los costes derivados del contrato, se puede concluir que el servicio es inviable económicamente, puesto que, el Presupuesto Base de Licitación anual fijado por el órgano de contratación, sería insuficiente para la prestación del mismo.

En sus alegaciones incluye un cuadro de costes, a la vista del cual, considerando que el PBL/año fijado por el órgano de contratación asciende a 384.615,38 euros (Iva excl.), y que los costes reales del servicio ascenderían a 422.761,16 euros (Iva excl.), existiría un desfase presupuestario anual para atender las necesidades del servicio de (-) 38.145,77 euros o lo que es lo mismo, un déficit presupuestario de (-) 9,92% sobre el total del presupuesto.

Según lo anteriormente expuesto, a su juicio, quedaría acreditado que el servicio sería inviable económicamente considerando las condiciones recogidas en los pliegos de la licitación.

Por su parte, el órgano de contratación, como se ha señalado anteriormente considera que la dotación es suficiente, aportando al respecto información sobre el precio/hora de contratos adjudicados similares en la Comunidad de Madrid, cuyo precio está por debajo del precio de licitación del presente contrato.

A este respecto, procede traer nuevamente a colación el artículo 100.2 de la LCSP, que exige *“En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado”*.

Se trata, por tanto, de determinar en el caso que nos ocupa, si los 17,86 euros (IVA/I) y los 21 euros (IVA/I), son precios de mercado para atender, respectivamente, las 20.589 horas en días laborables y las 1.537 horas en días festivos. A este



respecto, hay que destacar que las horas previstas son estimativas, de modo que se concretaran a medida de las necesidades del servicio a lo largo del periodo de ejecución del contrato.

El recurrente, en sus alegaciones, realiza un presupuesto alternativo para concluir que existe un déficit de dotación presupuestaria de 38.145,77 euros. En sus cálculos incluye entre los costes directos conceptos como “*Improductividad (-7,25%)*” por un importe de 24.590 euros, “*absentismo*”, con un coste de 11.304 euros o “*subida convenio 1,5 %*”, por importe de 5.710 euros, sin aportar la menor justificación de los mismos. Estaríamos, por tanto, ante un presupuesto alternativo realizado por el recurrente, pero que no desvirtúa el presupuesto del contrato fijado por el órgano de contratación, ni acredita, en modo alguno, que los precios de licitación no sean adecuados al mercado, como exige el artículo 100 de la LCSP anteriormente citado.

Por todo lo anterior, el motivo debe ser desestimado.

**En su virtud**, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3.5 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid:

### **ACUERDA**

**Primero.-** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio, contra los pliegos del contrato “Servicio de ayuda a domicilio en Arganda del Rey”.

**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.

**Tercero.-** Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.