

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

En Madrid, a 21 de julio de 2022.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la Fundación SER contra los pliegos de prescripciones técnicas que rigen el “acuerdo marco de atención residencial con centro ocupacional para personas adultas con discapacidad intelectual”, expediente N^o: AM-008/2022 (A/SER-002052/2022), de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social de la Comunidad de Madrid, este Tribunal ha adoptado la siguiente,

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Mediante anuncios publicados el 15 de junio de 2022, en el DOUE y en el Portal de Contratación de la Comunidad de Madrid, y el 22 del mismo mes en el BOCM, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y sin división en lotes.

El valor estimado de contrato asciende a 41.037.152,40 euros y su plazo de duración será de 48 meses.

Segundo.- En fecha 11 de julio de 2022, finalizó el plazo de licitación, estando prevista la apertura del sobre que contiene las ofertas económicas y la documentación relativa

a los criterios de adjudicación valorables de forma automática para el próximo 28 de julio.

El listado de licitadores que han concurrido a la licitación no consta publicado en el Portal, ni ha sido remitido por el órgano de contratación.

Tercero.- El 29 de junio de 2022, tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de la Fundación SER, en el que solicita la modificación de los apartados 4.3. A) y 6.1 del Pliego de Prescripciones Técnicas, que fijan las condiciones de la prestación de alojamiento e los usuarios en habitaciones individuales o dobles, a los efectos de admitir la posibilidad de alojamiento en habitación triple.

El 5 de julio de 2022, el órgano de contratación remitió el 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 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).

Cuarto.- No se ha dado traslado de los recursos 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 46.1 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, en virtud de lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, al tratarse de una persona jurídica potencial licitadora “*cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso*”, pues de conformidad con sus Estatutos, sus fines fundacionales y las actividades que puede realizar para la consecución de los mismos, se encuentran relacionados con el objeto del contrato.

Se acredita asimismo la representación del firmante del recurso.

Tercero.- El recurso especial se planteó en tiempo y forma, pues los pliegos impugnados fueron publicados en el Portal de Contratación el día 15 de junio y el recurso se interpuso el 29 del mismo mes, 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 acuerdo marco de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.b) y 2.a) de la LCSP.

Quinto.- En cuanto al fondo del recurso, este se fundamenta en la imposición por parte del Pliego de Prescripciones Técnicas de una serie de restricciones que no vienen establecidas en la legislación vigente, pues se contempla la atención a las personas adultas con discapacidad intelectual en viviendas comunitarias con habitaciones individuales o dobles, sin que se contemplen habitaciones triples, para las que la Fundación recurrente cuenta con autorización administrativa.

Considera la Fundación que el establecimiento de habitaciones individuales o dobles no son garantía de la calidad de la convivencia y de la correcta prestación del servicio y sí lo son el cumplimiento de los requisitos que establece la normativa de la Comunidad de Madrid en materia de autorizaciones de servicios y la autorización de

la prestación del servicio en habitaciones triples, para las viviendas comunitarias o pisos tutelados.

Alega que en la definición del servicio a prestar, se establece que las viviendas en las que se preste el servicio deberán estar adaptadas funcionalmente para dar respuesta a las necesidades de las personas usuarias, así como a las condiciones de los programas y prestaciones que se desarrollen y contar con las preceptivas autorizaciones administrativas de conformidad con lo establecido en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, y que sus viviendas cuentan con las preceptivas autorizaciones administrativas conforme a la normativa vigente, de modo que su entidad cumple con los requisitos materiales y funcionales que deben cumplir los centros de servicios sociales, que vienen determinados en la Orden 612/1990, de 6 de noviembre, de la Consejería de Integración Social, por la que se desarrolla el Decreto 91/1990, de 26 de octubre, relativo al Régimen de Autorización de Servicios y Centros de Acción Social y Servicios Sociales, no estableciendo la citada Orden limitaciones en cuanto al número de personas usuarias por habitación, estableciéndose como único requisito que la superficie útil disponible sea de 5,5 metros cuadrados por persona usuaria en habitación.

Considera asimismo que la búsqueda de inmuebles con las características de uso en habitaciones individuales o dobles, distintas de aquellas para las que la recurrente cuenta con la debida autorización administrativa, supondría el traslado de las viviendas a zonas residenciales fuera del centro de la ciudad, lo cual supondría el desarraigo.

Señala igualmente que obligar a los usuarios de estas viviendas a vivir con arreglo a un sistema de vida específico, vulnera el derecho a vivir de forma independiente y ser incluido en la comunidad previsto por el artículo 19 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Nueva York 2006.

Y alega, en último término, que con este nuevo Acuerdo Marco podría vulnerarse el criterio de continuidad de atención previsto por la cláusula 1, punto 5 del

Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, pues se limita la posibilidad de ofertar plazas donde existan viviendas ya autorizadas con habitaciones triples.

Por su parte, el órgano de contratación, recoge en su informe que, en uso de las competencias que tiene atribuidas en materia de atención a personas con discapacidad y, de conformidad con la normativa vigente, lo que se pretende con este Acuerdo Marco es el avance a una mayor calidad del servicio, centrado en la persona y en su bienestar, razón por la cual se ha establecido el alojamiento en habitaciones individuales o dobles.

Señala asimismo que el régimen jurídico del servicio se encuentra contemplado en la cláusula 1.3 del PCAP, por lo que la normativa en materia de autorizaciones administrativas de los centros no es la única normativa de obligado cumplimiento para los licitadores que deseen presentar oferta al procedimiento.

En lo relativo al desarraigo, argumenta que la Consejería tiene contratadas 22 plazas en cuatro viviendas, al amparo del vigente Acuerdo Marco AM-001/ 2019 y que solo en dos de ellas, existe una habitación triple por vivienda, siendo además posible para la entidad adjudicataria el acometimiento de las reformas necesarias para cubrir estas necesidades nuevas, o la búsqueda de nuevas viviendas que se adapten a lo estipulado en el pliego.

Considera que con este Acuerdo se procura un modelo básico de intervención en las viviendas, la atención individual e integral centrada en la persona y en su unidad de convivencia, entorno grupal y comunitario, favoreciendo su efectiva participación, su calidad de vida y su bienestar, cumpliéndose lo preceptuado por el artículo 19 de la Convención reseñada por la Fundación recurrente.

Y por lo que se refiere a la vulneración del criterio de continuidad, entiende el órgano de contratación que interpretar de ese modo lo establecido en la cláusula 1, punto 5 del PCAP supondría limitar la capacidad de la Administración de ir mejorando

la prestación del servicio y procurando un servicio más adaptado a las necesidades reales.

Vistas las alegaciones de las partes, conviene recordar que la regulación legal de las prescripciones técnicas se encuentra establecida en el artículo 124 de la LCSP, en el que se determina que incluirán aquellas instrucciones de orden técnico que han de regir la realización de la prestación y que definan sus calidades, de conformidad con los requisitos que para cada contrato establece la Ley, correspondiendo al órgano de contratación determinar sus necesidades de acuerdo con lo establecido en el artículo 28 de la LCSP.

Procede en este punto traer a colación la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, nº 652/2014, en la que se señala que *“el contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, y a la que corresponde apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato, siendo la determinación del objeto del contrato una facultad discrecional de la misma, sometida a la justificación de la necesidad de la contratación”*.

No obstante lo anterior, el artículo 126 de la LCSP contiene las reglas para el establecimiento de las prescripciones técnicas, disponiendo que las mismas proporcionarán a los empresarios acceso en condiciones de igualdad al procedimiento de contratación y no tendrán por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia.

Teniendo en cuenta las precisiones anteriores, la cuestión en el presente caso debe centrarse en dilucidar si el establecimiento en el PPT de la prestación de alojamiento en habitaciones triples forma parte de la posibilidad de la Administración de establecer sus necesidades de contratación a través de los pliegos, sin que con ello se creen obstáculos injustificados a la libre concurrencia de licitadores.

Pues bien, en uso de su discrecionalidad técnica, la Consejería de Familia, Juventud y Política Social ha optado por regular en el Pliego de Prescripciones Técnicas objeto de impugnación, las condiciones que han de regir en el Acuerdo Marco para la contratación del servicio público de *“Atención a personas adultas con discapacidad intelectual en vivienda comunitaria”*, entendiéndose por tal el equipamiento social ubicado preferentemente en edificios de viviendas normalizadas destinado a proporcionar alojamiento, manutención y apoyo personal y social a las personas adultas con discapacidad intelectual que posean un buen nivel de autonomía personal y participen en las tareas cotidianas de la vivienda y que necesiten de manera permanente o transitoria de un dispositivo sustitutorio del medio familiar, por lo que ofrecerán un ambiente lo más normalizado y similar a hogares en el contexto comunitario.

El pliego establece igualmente que el servicio se prestará en las viviendas que a tal fin determinen las empresas o entidades que resulten adjudicatarias del Acuerdo Marco, y se concretará en la puesta a disposición de la Consejería, del número de plazas que se adjudiquen a dichas viviendas tras la formalización del contrato, teniendo derecho los usuarios a la utilización de todas las dependencias de la vivienda como si se tratara de su domicilio familiar, estando destinadas preferentemente para un máximo aconsejable de seis personas y ocupando el usuario una habitación individual o como máximo doble, a efectos de garantizar la calidad de la convivencia, así como la seguridad e intimidad de los usuarios.

Considera este Tribunal que lo anterior no hace sino reconocer el derecho de los usuarios de vivir en comunidad y en condiciones similares a las de los demás; además de asegurar que las instalaciones y los servicios comunitarios para la población en general estén a disposición, en igualdad de condiciones, de las personas con discapacidad, teniendo en cuenta sus necesidades, tal y como precisamente recoge el artículo 19 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

De este modo, estableciendo la Memoria económica que figura en el expediente una estimación de la necesidad de 22,40 m² por usuario y concretándose en pliego la ocupación en habitaciones individuales o dobles, lo que se está haciendo es aumentar la calidad de la prestación, mejorando las condiciones habitacionales respecto de las pretendidas por el recurrente. El hecho de que ya se esté prestando el servicio en habitaciones triples o la circunstancia de que existan entidades que ya tengan concedida autorización administrativa para el alojamiento en centros o viviendas con habitaciones triples, no debilita la presunción de acierto de la Administración a la hora de configurar sus necesidades en los pliegos introduciendo mejoras que encuentran su justificación en la mejora de la calidad de los destinatarios de los servicios. Tampoco supone esta previsión un obstáculo para la libre competencia, ni se está favoreciendo a unos operadores frente a otros, habida cuenta de que el pliego prevé que el servicio se prestará en las viviendas que determinen las empresas o entidades que resulten adjudicatarias del Acuerdo Marco y de que, como señala el órgano de contratación en su informe, existe la posibilidad de que los licitadores acometan reformas en las viviendas o busquen otras nuevas que respondan a las características establecidas en los pliegos, de modo que no se les priva de la posibilidad de concurrir a la licitación.

En consecuencia y dadas las circunstancias que concurren en el presente caso, no puede imponerse el criterio subjetivo del recurrente en sustitución de la voluntad de la Administración a la hora de configurar la forma de satisfacción de sus necesidades a través de los pliegos, por lo que debe desestimarse la pretensión del recurrente.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 46.1 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 legal de la Fundación SER contra los pliegos de prescripciones técnicas que rigen el “Acuerdo Marco de atención residencial con centro ocupacional para personas adultas con discapacidad intelectual”. Expediente nº: AM-008/2022.

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.