

Recurso nº 251/2025

Resolución nº 288/2025

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

En Madrid, a 14 de julio de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE SERVICIOS PARA LA DEPENDENCIA (AESTE) contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de “*Servicio de teleasistencia domiciliaria avanzada para personas mayores y/o con discapacidad, del Ayuntamiento de Alcorcón*”, Expediente nº 2025054_ASEar, licitado por el citado Ayuntamiento, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), con fecha 30 de mayo de 2025, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 1.742.980,8 euros y su plazo de duración será de dos años.

A la presente licitación se ha presentado una sola empresa.

Segundo. - El 20 de junio de 2025 tuvo entrada en el Registro General de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal el día 23 del mismo mes, el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por la representación legal de AESTE contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de referencia.

Tercero. - El 3 julio de 2025 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 (LCSP).

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por acuerdo sobre Resolución de adopción de medidas cautelares Nº 81/2025 adoptado por este Tribunal el 27 de junio de 2025, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. En el plazo otorgado no se han presentado alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de 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 de la Comunidad de Madrid.

Segundo. - El recurso contra los pliegos se presenta por una organización

empresarial sectorial representativa de los intereses afectados, por lo que debe admitirse su legitimación al amparo de lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP.

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues los pliegos de condiciones fueron puestos a disposición de los interesados el 30 de mayo de 2025 e interpuesto el recurso el 20 de junio, 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 condiciones en el marco 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. – Fondo del asunto. Alegaciones de las partes

1. Alegaciones de la recurrente

Considera que el contrato que nos ocupa es inviable económico, ya que del listado de personal a subrogar facilitado por el órgano de contratación que se acompaña al pliego y de los datos contractuales que se reflejan en el mismo, se observa que tan sólo el coste salarial anual, para la empresa que resultase adjudicataria, ascendería a la cantidad de 405.348,13 euros, cantidad ya en sí misma, superior al precio base anual de la licitación que asciende a 396.130,00 euros anuales.

En este tipo de contratos, existe la obligatoriedad de la subrogación del personal por la empresa adjudicataria, por lo que una vez concretada la obligación de subrogación, debe entenderse que, si bien se ha proporcionado la información suficiente sobre la plantilla que el nuevo contratista deberá asumir, mediante listado aportado en el anexo VIII del PCAP, también es cierto que, una vez realizada una valoración aproximada y real de los costes salariales que esta subrogación implicaría y una vez añadidos los

costes de seguridad social a los que deberá hacer frente la empresa y, sin tener en cuenta el resto de gastos asociados a la tipología del contrato, tales como cambios de terminales, adaptaciones digitales, posibles indemnizaciones de personal, costes de instalaciones, equipo informático, móviles, uniformes, formación, kilometraje, comunicaciones, amortizaciones, sede u oficina y demás gastos en los que se incurren este tipo de Servicios y que deberían ser añadidos al coste laboral mencionado en el párrafo anterior; Se evidencia una clara descompensación económica, que sería únicamente soportada por el adjudicatario, haciendo por tanto, inviable el contrato.

Tal y como se ha puesto de manifiesto y se evidencia por el cálculo que adjunta , el coste mínimo anual de personal al que debería hacer frente la adjudicataria alcanzaría la cifra de 405.348,13 euros, cantidad que por sí misma, supera el precio base de licitación y por tanto, al ingreso que se obtendría.

A estos costes debe agregarse igualmente, lo que se suele denominar gastos generales tales como personal administrativo, comercial, directivo, etc. de la empresa adjudicataria, alquileres y amortizaciones de almacenes u oficinas, mantenimiento de equipos e instalaciones necesarios, asesorías y seguros, gastos financieros, impuestos etc.

Que aunque en la mayoría de ocasiones son importes no conocidos por el órgano de contratación , suele ser habitual que se fijen entorno a un 10 % o 20 % de los costes directos.

Entiende que, además de los costes directos e indirectos de cualquier actividad, la contratación pública debe contemplar igualmente, para establecer el precio base de la licitación, lo que se denomina, el beneficio industrial, sin el cual no puede existir un equilibrio entre la prestación y el servicio contratado.

2. Alegaciones del órgano de contratación

Trae a colación la doctrina reiterada de los Tribunales Administrativos de Contratación Pública, respecto a que la información del personal a subrogar es una obligación de información a tenor de lo dispuesto en el artículo 130 de la LCSP, no teniendo el órgano de contratación obligación de comprobar la veracidad material o intrínseca de la información (JCCAE 35/2019), siendo la Administración la que delimita el objeto del contrato, las necesidades para su prestación, y dependiendo el presupuesto base de licitación del coste del servicio y no de los costes de subrogación (RTACRC 429/2024, 1321/2021, 178/219 entre otras), no fijándose el importe del presupuesto según la cláusula de subrogación.

Señala que ha realizado el cálculos del presupuesto base de licitación considerando:

- Los precios de adjudicación del contrato vigente en el momento de redacción de los presentes pliegos: terminal fija 10,65 euros IVA excluido y terminal móvil 12,22 euros IVA excluido.
- El aumento del IPC del 14,1 % desde la fecha de la suscripción del contrato hasta el momento actual.

Obteniéndose el PBL con el siguiente desglose:

- Precio por terminal fija digital/mes 17,34 euros B.I., 18,03 euros IVA incluido (4%).
- Precio por terminal de teleasistencia móvil digital/mes: 19,91 euros B.I., 20,71 euros IVA incluido (4%).
- Precio anual: 399.551,44 euros (4% IVA incluido), teniendo en cuenta:
1100 terminales fijas digital x 17,34 euros/mes=19.074 euros IVA excluido.
700 terminales móviles digitales x 19,91= 13.937 euros IVA excluido.
33.011 euros al mes x 12 meses= 396.132 euros IVA excluido.
- Precio del contrato para los dos años de vigencia: 792.264 euros IVA excluido.
- El importe restante de la bajada económica se destinaría aumentar el número de terminales fijas o móviles o digitales, en función de la necesidad.

En base a lo anterior, solicita la desestimación del recurso.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal

Vistas las alegaciones de las partes procede dilucidar si el presupuesto de licitación es suficiente para cubrir las prestaciones objeto del contrato.

Artículo 100 de la LCSP:

“2. En el momento de elaborarlo (el presupuesto), 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”.

Artículo 101 de la LCSP:

“2. En el cálculo del valor estimado deberán tenerse en cuenta, como mínimo, además de 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”.

Artículo 102 de la LCSP:

“3. Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto base de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados.

En aquellos servicios en los que el coste económico principal sean los costes laborales, deberán considerarse los términos económicos de los convenios colectivos sectoriales, nacionales, autonómicos y provinciales aplicables en el lugar de prestación de los servicios”.

Artículo 130. Información sobre las condiciones de subrogación en contratos de trabajo.

“1. Cuando una norma legal un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general, imponga al adjudicatario la obligación de subrogarse como empleador en determinadas relaciones laborales, los servicios dependientes del órgano de contratación deberán facilitar a los licitadores, en el propio pliego, la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación que resulte necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales que implicará tal medida, debiendo hacer constar igualmente que tal información se facilita en cumplimiento de lo previsto en el presente artículo.

A estos efectos, la empresa que viniese efectuando la prestación objeto del contrato a adjudicar y que tenga la condición de empleadora de los trabajadores afectados estará obligada a proporcionar la referida información al órgano de contratación, a requerimiento de este. Como parte de esta información en todo caso se deberán aportar los listados del personal objeto de subrogación, indicándose: el convenio colectivo de aplicación y los detalles de categoría, tipo de contrato, jornada, fecha de antigüedad, vencimiento del contrato, salario bruto anual de cada trabajador, así como todos los pactos en vigor aplicables a los trabajadores a los que afecte la subrogación. La Administración comunicará al nuevo empresario la información que le hubiere sido facilitada por el anterior contratista”.

La recurrente fundamenta su recurso en la insuficiencia presupuestaria partiendo de los costes del personal a subrogar y de la no inclusión en el presupuesto, de los conceptos de gastos generales y beneficio industrial.

Este Tribunal, como recuerda el órgano de contratación en su informe, ha manifestado en anteriores Resoluciones que el presupuesto del contrato ha de ser adecuado al mercado según las prestaciones a realizar y no según el personal a subrogar. Ambos conceptos no tienen por qué ser coincidentes y la prestación puede requerir más o menos personal que el que ha de subrogarse. En este sentido, entre otras, las Resoluciones de este Tribunal 532/2021, de 8 de mayo y 293/2022, de 29 de julio.

La subrogación de trabajadores no implica el traslado mimético de los costes de la plantilla existente a la nueva contrata, que supondría esclerotizar la contratación administrativa independientemente de las necesidades concretas de la Administración en cada momento en contra del principio de eficiencia y los principios de estabilidad

presupuestaria y control del gasto que se consignan en el artículo 1.1 del LCSP. El principio de eficiencia obliga a la mejor consecución de los objetivos con el menor coste posible

Con carácter general el contratista mediante su política de recursos humanos debería incorporar nuevo personal o adscribir a otros servicios el subrogado. En ese sentido no cabe concluir que el órgano de contratación deba fijar el presupuesto máximo de un contrato en función de una cláusula de subrogación laboral impuesta por un Convenio Colectivo y no en función de las prestaciones del contrato.

Lo que si se puede apreciar es un incumplimiento del artículo 101.2 de la LCSP, en cuanto que no consta la inclusión de las partidas referidas a los gastos generales y al beneficio industrial que tienen un carácter obligatorio.

En este sentido, la Junta Consultiva de Contratación del Estado, en su Expediente 40/19 manifestaba: *“Por todo lo anterior, es criterio de esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado que las disposiciones contenidas en el artículo 101.2 LCSP son de aplicación general a los distintos contratos que se regulan en dicha norma y que, por ende, también a los contratos de servicios les es de aplicación la obligación de incluir en el valor estimado los gastos generales de estructura y el beneficio industrial”*.

En el mismo sentido Informe 3/2020, de 27 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya: *“En el presupuesto base de licitación, así como en el cálculo del valor estimado del contrato, es necesario tener en cuenta los gastos generales y el beneficio industrial, lo cual permite que las empresas formulen sus ofertas tomándolos también en consideración, sin que en fase de ejecución del contrato corresponda, a falta de previsión expresa en el pliego que rija una determinada licitación, calcular porcentajes por estos conceptos a efectos de fijar la contraprestación a recibir por la empresa contratista”*.

El mismo criterio es mantenido por este Tribunal, entre otras, en nuestra Resolución nº 293/2022, de 29 de julio.

Es decir, estos conceptos se tienen en cuenta para la elaboración del presupuesto, en la fase de preparación del contrato, considerándose que efectivamente integran el precio del contrato.

Esta omisión supone un incumplimiento de las previsiones legales sobre la elaboración del PBL y sobre el valor estimado del contrato, lo que nos lleva a la estimación del recurso por este motivo, con la consiguiente anulación de los pliegos.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

Primero. – Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE SERVICIOS PARA LA DEPENDENCIA (AESTE) contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de “*Servicio de teleasistencia domiciliaria avanzada para personas mayores y/o con discapacidad, del Ayuntamiento de Alcorcón*”, Expediente nº 2025054_ASEar, licitado por el citado Ayuntamiento.

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante Resolución N° 81/2025, de 27 de junio.

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 de la LCSP.

Cuarto. - De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano

de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el 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.

EL TRIBUNAL