RE 146/2018

Acuerdo 28/2019, de 28 de febrero de 2019, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por el que se resuelve el recurso especial interpuesto por don. D.S.B. en representación de la mercantil "SOCIAL CORE, S.L.", frente a los Pliegos que rigen el contrato denominado «Servicio municipal de transeúntes», promovido por el Ayuntamiento de Teruel.

I. ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- El anuncio de licitación relativo al contrato indicado en el encabezamiento de este Acuerdo, se publicó el día 10 de noviembre de 2018 en el Diario Oficial de la Unión Europea y en la Plataforma de Contratación del Sector Público (en adelante, PCSP). Según se indicaba en los citados anuncios, la fecha límite de presentación de proposiciones se fijaba el día 14 de diciembre de 2018, a las 15 horas.

Se trata de un contrato de servicios, licitado por procedimiento abierto, sujeto a regulación armonizada, con varios criterios de adjudicación y con un valor estimado de 938.224,56 euros, IVA excluido.

Segundo.- El día 3 de diciembre de 2018 tuvo entrada, en el Registro del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, recurso especial en materia de contratación interpuesto por don D.S.B., en nombre y representación de la mercantil "SOCIAL CORE, S.L." frente a los pliegos que rigen la licitación del contrato referido.

El recurso aduce, en síntesis, lo siguiente:

1. Considera la recurrente que los pliegos vulneran el principio de libre concurrencia. Argumenta a este respecto la inclusión en el Pliego de Prescripciones Técnicas que rige el procedimiento (en adelante, PPT), de una cláusula por la cual el adjudicatario del servicio deberá contar –previo a la adjudicación-, con un edificio en el que se puedan prestar los servicios objeto del contrato. Aduce la recurrente que en la ciudad de Teruel sólo existe en la actualidad un edificio que cumpla los requisitos requeridos legalmente para prestar el servicio y que dicho edificio es propiedad de "CARITAS DIOCESANA DE TERUEL". Considera la recurrente que aun en el supuesto de que los licitadores pretendieran llevar a cabo el objeto del contrato en otro inmueble, esto no sería posible, puesto que no podrían contar en modo alguno con las autorizaciones requeridas en el momento de la adjudicación y argumenta que la adjudicación está condicionada a la voluntad de la entidad "CÁRITAS DIOCESANA DE TERUEL", que es la única que cuenta con los medios materiales para ser adjudicataria del mismo.
2. Por otra parte, manifiesta su disconformidad con el pliego al entender que, para fijar el presupuesto de licitación, en el apartado A `Gastos de Personal´ se han tenido en cuenta tablas salariales obsoletas, puesto que se refieren a 2016. A juicio de la recurrente, deberían haber sido utilizadas las tablas salariales de 2017, puesto que son las que se encuentran actualmente en vigor.

Por lo expuesto, interesa que se declare la nulidad de pleno derecho, o en su caso, la anulabilidad de los citados pliegos. Asimismo, solicita la adopción de la medida cautelar consistente en la suspensión del procedimiento de contratación hasta la resolución del recurso interpuesto.

Tercero.- El 4 de diciembre de 2018 desde este Tribunal se dio traslado al órgano de contratación del recurso interpuesto y se solicitó el expediente de

contratación, así como el informe preceptivo acerca del recurso. La documentación solicitada es recibida el día 7 de diciembre de 2018.

Asimismo, con fecha 4 de diciembre de 2018, por este Tribunal se solicitó de la recurrente la subsanación de la falta de acreditación de la representación, otorgándole un plazo de tres días hábiles para ello. El 10 de diciembre de 2018 tuvo entrada en el registro del Tribunal la documentación solicitada.

Cuarto.- Con fecha 13 de diciembre de 2018, la recurrente remite escrito a este Tribunal en el que reitera su solicitud de suspensión inmediata del procedimiento de licitación ante las nuevas publicaciones –contradictorias entre si- aparecidas en la PCSP. Se refiere la recurrente a los distintos anuncios aparecidos en la citada plataforma y que son los siguientes:

- 5 de diciembre de 2018: el Ayuntamiento de Teruel informa *«Teniendo en cuenta que con fecha de registro de entrada en el Ayuntamiento de Teruel el 4 de diciembre de 2018, se ha presentado en el Ayuntamiento de Teruel, por parte de la mercantil Social Core, S.L., Recurso Especial en Materia de contratación contra los Pliegos de Cláusulas Administrativas del contrato del "Servicio Municipal de Transeúntes", que estaba publicado en la Plataforma de Contratos del Sector Públicos, finalizando la presentación de proposiciones el día 14 de enero de 2018, por ello procede a la suspensión de la referida licitación, hasta en tanto no se resuelva el referido Recurso Especial en Materia de Contratación»*. La recurrente adjunta a su escrito copia de este anuncio.
- Según manifiesta la recurrente, a los pocos minutos, el Ayuntamiento sustituyó en la PCSP el citado escrito por otro en el que, manteniendo el mismo tenor literal, modificaban la fecha máxima originaria para la presentación de proposiciones el día 14 de diciembre de 2018.
- 12 de diciembre de 2018. Manifiesta la recurrente que el órgano de contratación eliminó de la PCSP el escrito anterior para sustituirlo por otro con el literal:

«De conformidad con el art. 56, de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, se ha interpuesto Recurso Especial en Materia de contratación contra los Pliegos Cláusulas Administrativas Particulares y de prescripciones Técnicas que rigen el contrato de "Servicio Municipal de Transeúntes".

El procedimiento de licitación no se suspende, finalizando, por tanto, el plazo de presentación de ofertas el día 14 de diciembre de 2018, a las 15:00 horas tal y como se recoge en el anuncio de licitación».

Concluye la recurrente reiterando a este Tribunal la solicitud de suspensión del procedimiento y se dicte resolución anulando los pliegos del procedimiento.

Quinto.- Por Resolución 27/2018, de fecha 14 de diciembre, de la Presidencia del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, se resolvió la petición de suspensión del procedimiento de licitación, solicitada por la recurrente, acordando la medida cautelar interesada tras valoración de las circunstancias concurrentes en el expediente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49.4 de la LCSP que establece: «*Salvo que se acuerde lo contrario por el órgano competente, la suspensión del procedimiento que pueda acordarse cautelarmente no afectará al plazo concedido para la presentación de ofertas o proposiciones por los interesados*», toda vez que dicho plazo finalizaba ese mismo día.

Sexto.- El día 13 de febrero de 2019, se dio traslado al órgano de contratación de la ampliación del recurso interpuesto y se solicitó el expediente de contratación generado hasta la fecha, así como el informe preceptivo acerca de la ampliación del recurso. La documentación solicitada es recibida el día 15 de febrero de 2019.

Séptimo.- De conformidad con lo establecido en el artículo 56.3 de la LCSP, se procedió por el Tribunal a evacuar trámite de alegaciones a los interesados en el procedimiento, sin que se haya presentado escrito alguno.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se acredita en el expediente la legitimación de la mercantil "SOCIAL CORE, S.L." para interponer el presente recurso especial y su representación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP.

También queda acreditado, que el recurso se ha interpuesto frente a la licitación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 60.000 euros, por lo que este Tribunal administrativo es competente para la resolución del recurso planteado, de conformidad con lo dispuesto previsto en los artículos 44 –apartados 1.a) y 2.a)– de la LCSP, y 17.2.a) de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público en Aragón (en adelante, LMMCSPA). El acto es por tanto recurrible.

El recurso se plantea en tiempo y forma.

SEGUNDO.- Resuelta la admisión del recurso procede entrar en el fondo del mismo y como primer motivo de recurso, la recurrente sostiene que los pliegos impugnados vulneran el principio de libre concurrencia, lo que determina su anulabilidad, fundamentándolo con la siguiente argumentación. Señala que, por un lado, el PPT, en la cláusula 3 se impone al adjudicatario del servicio la obligación de disponer de un edificio en el que se puedan prestar los servicios objeto del contrato, lo cual requiere la obtención previa de una autorización administrativa. Y que a ello se añade según la recurrente, que en los pliegos no se precisa el momento en el que debe disponer de dichas instalaciones, si ha de ser en el momento de presentar la proposición, en el momento de la

adjudicación del contrato o en el momento en que se inicie la ejecución material del contrato.

La recurrente señala que a pesar de dicha indefinición en los pliegos -y el informe del órgano de contratación no niega-, «*con fecha 3 de diciembre de 2018, el Ayuntamiento de Teruel ha respondido a una pregunta formulada en su Perfil del Contratante, en la que se establece lo siguiente:*
4. En el supuesto de que no exista contrato de alquiler entre el Ayuntamiento de Teruel y Cáritas Diocesana de Teruel, y resultase adjudicataria del contrato una entidad distinta a Cáritas Diocesana de Teruel, ¿cómo se solucionaría la situación si Cáritas Diocesana de Teruel se negase a suscribir un contrato de arrendamiento con la adjudicataria?
4. Con anterioridad a la adjudicación la mercantil deberá acreditar que dispone de un equipamiento que cumple lo señalado en la respuesta anterior.»

Es decir que, a juicio de la recurrente y según lo señalado por el Ayuntamiento de Teruel, «*se tendrá que acreditar, con carácter previo a la adjudicación, que se cuenta con las instalaciones necesarias para poder ejecutar el contrato*».

También aduce la recurrente que, actualmente, el servicio que ahora se pretende contratar con la licitación impugnada se presta en un inmueble propiedad de "CARITAS DIOCESANA DE TERUEL", y que es el único inmueble sito en Teruel que dispone de la autorización administrativa preceptiva. Indica la actora asimismo que la titular de dicha autorización es el Ayuntamiento de Teruel y, a tal efecto, acompaña al escrito del recurso copia de una resolución administrativa por la cual se inscribe en el Registro de Entidades, Centros y Servicios Sociales del Gobierno de Aragón, a nombre de dicha Entidad local, la instalación situada en Teruel y destinada a albergue de transeúntes.

Todo lo expuesto determina –a juicio de la recurrente– que la exigencia de la cláusula 3 del PPT es contraria el principio de libre concurrencia e igualdad de

trato de los licitadores, «*puesto que se deja el contrato a la voluntad de una entidad privada como es CÁRITAS DIOCESANA DE TERUEL*» que según ella es la única que cuenta con los medios materiales para ser adjudicataria del mismo, porque solo caben dos opciones:

«A) Buscar un nuevo inmueble que cumpla las condiciones materiales para poder llevar a cabo el servicio, e intentar obtener todas las autorizaciones necesarias y previstas legalmente, y que estas sean concedidas con carácter previo a la adjudicación. Esto supone conseguir todas las autorizaciones preceptivas en un plazo inferior a cuatro meses (que es el lapso que suele durar el procedimiento abierto ordinario). Como de continuo se expondrá, para iniciar la actividad en un centro de estas características, se debe solicitar una autorización específica, para la que se deberá contar, previamente con la preceptiva licencia municipal de apertura y con la inscripción en el Registro de Entidades, Servicios y Establecimientos de Acción Social de Aragón. Es decir, que aunque se pudiera localizar y se tuviera la disponibilidad de un inmueble de las características requeridas, se tendría que adaptar a la legislación aplicable y, además, se deberían obtener las preceptivas autorizaciones, por lo que, a todas luces, es imposible que se consiguiera antes de que se produjera la adjudicación.

B) Pactar con CÁRITAS DIOCESANA DE TERUEL un contrato de arrendamiento, que permita ejecutar el contrato en sus instalaciones. Esto implica que el contrato en cuestión quede total y absolutamente condicionado a la voluntad de la entidad CÁRITAS DIOCESANA DE TERUEL que, en tanto que propietaria del inmueble, puede decidir si lo arrienda o si se presenta como licitadora, en cuyo caso, sería la única entidad que podría resultar adjudicataria».

Considera la recurrente que, aun en el supuesto de que los licitadores pretendieran llevar a cabo el objeto del contrato en otro inmueble, ello no sería posible, puesto que no podrían contar en modo alguno con las autorizaciones requeridas en el momento de la adjudicación y, en consecuencia, la

adjudicación está condicionada a la voluntad de la entidad CÁRITAS DIOCESANA DE TERUEL, que es la única que cuenta con los medios materiales para ser adjudicataria del mismo.

Y a juicio de la recurrente, según expone en el recurso, de este parecer participa el propio órgano de contratación que, en las respuestas a las preguntas formuladas por los licitadores, puso de manifiesto lo siguiente:
«*¿A qué se refieren por el concepto: alquiler/amortización del Albergue? ¿El inmueble es de titularidad municipal? ¿Cuáles son las condiciones?*
El inmueble en el que está instalado el albergue municipal es propiedad de Cáritas Diocesana de Teruel. El concepto de alquiler hace referencia al pago de alquiler mensual que la empresa adjudicataria del servicio debería abonar a Cáritas Diocesana de Teruel, y el de amortización se refiere al supuesto en que fuera Cáritas la adjudicataria del servicio».

Por su parte, el órgano de contratación en su informe sobre el presente recurso rechaza que únicamente pueda ser adjudicataria de la licitación de referencia la propietaria del edificio, "CÁRITAS DIOCESANA DE TERUEL". Defiende en dicho informe que se puede presentar cualquier licitador «*y quien resulte adjudicatario del mismo deberá disponer de un edificio que reúna las características exigibles con arreglo a la normativa aragonesa*».

Asimismo, señala que: «*Por todo ello, de lo dispuesto en las citadas cláusulas* [se refiere a la 22.1.b) y 3.2 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares –en adelante, PCAP–] *el licitador propuesto como adjudicatario deberá tener el edificio/equipamiento en el que se vaya a ejecutar el servicio, para prestar correctamente el servicio, el día en que se inicie efectivamente el contrato por decisión de Alcaldía-Presidencia, exigiendo con anterioridad el compromiso de tener los medios personales y materiales necesarios para la prestación del servicio, pudiendo realizar los trámites oportunos para disponer del edificio/equipamientos, dándose un tiempo razonable para el inicio de la prestación del servicio*».

En primer lugar, una vez expuestos los términos objeto de debate, es preciso determinar los apartados de los pliegos que rigen la presente licitación que resultan de aplicación para resolver la cuestión planteada en el presente motivo de recurso, puesto que los mismos son, como ya es sobradamente sabido, la ley del contrato, tanto para el órgano de contratación como para los licitadores.

Así, en el PPT se establece en el apartado 3: «*El edificio/equipamientos en que se presten los servicios deberá cumplir las disposiciones legales vigentes en la materia y especialmente las establecidas en el Decreto 111/1992, de 26 de mayo de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan las condiciones mínimas que deben reunir los servicios y establecimientos sociales especializados y las contempladas en el Decreto 131/2006, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento sobre condiciones sanitarias de los establecimientos y actividades de comidas preparadas*».

A su vez, el PCAP regula en su apartado 3.2:
«*El inicio efectivo del contrato será el día que se establezca por la Alcaldía-Presidencia*».

Y el apartado 22.1.b) de dicho pliego prevé, entre la documentación a presentar por el propuesto como adjudicatario en plazo de 10 días:
«*2 Declaración comprometiéndose a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato todos los medios personales y materiales necesarios para la realización del mismo, de conformidad con el artículo 76.2 de la LCSP. Debiendo presentar la documentación acreditativa, a solicitud del Ayuntamiento de Teruel*».

Y el apartado 22.2, página 18, del PCAP dispone:
«*2. La documentación a presentar deberá acreditar que a fecha de finalización del plazo de presentación de las proposiciones tiene la aptitud, capacidad y solvencia*».

De otro lado, en el documento titulado «*Presupuesto desglosado del servicio de atención a transeúntes*», obrante al folio 9 del expediente administrativo, contiene un apartado E que señala «*Alquiler/amortización albergue: 15.000 €*».

Las respuestas a las preguntas formuladas por los licitadores que transcribe la recurrente en su escrito de recurso han sido comprobadas, en cuanto a su veracidad en el expediente administrativo, y constan en los folios 50 a 52 del expediente administrativo.

Pues bien, de las cláusulas transcritas no puede deducir otra cosa que efectivamente el adjudicatario deberá adscribir a la ejecución del contrato, una instalación que disponga de las pertinentes autorizaciones administrativas para prestar el servicio que se licita. Sin embargo, de los pliegos que rigen la licitación no se infiere en modo alguno que deba de ser una instalación determinada, es decir que no se identifica ninguna en particular, y ello pese a la respuesta dada a la pregunta de un licitador en la que el Ayuntamiento se refiere expresamente al «*albergue municipal* (que) *es propiedad de Cáritas Diocesana de Teruel*», lo cual no resulta coherente con lo previsto en los pliegos. Además de la incoherencia, dichas respuestas no pueden considerarse vinculantes puesto que con arreglo al artículo 138.3 de la LCSP, segundo inciso, «*en los casos en que lo solicitado sean aclaraciones a lo establecido en los pliegos o resto de documentación y así lo establezca el pliego de cláusulas administrativas particulares, las respuestas tendrán carácter vinculante y, en este caso, deberán hacerse públicas en el correspondiente perfil de contratante en términos que garanticen la igualdad y concurrencia en el procedimiento de licitación»,* por lo que es preciso que se confiera tal carácter en el PCAP y lo cierto es que aunque la cláusula 7.4 del PCAP prevé que se pueda solicitar información adicional, no se le atribuye carácter vinculante a las respuestas.

Y tampoco cabe deducir en modo alguno de los pliegos que la disponibilidad de la instalación, como sostiene la recurrente, haya de acreditarse antes de la adjudicación, puesto que, tal y como señala el propio informe del órgano de

contratación, según la cláusula 22.1.b).2 del PCAP, la propuesta como adjudicataria únicamente tendrá que presentar una declaración comprometiéndose a adscribir la instalación de las características citadas, sin que se especifique ningún tipo de documentación que deba acompañarla. A ello se une que tampoco se determina cuándo se ha de producir el inicio del contrato, todo lo cual lleva a concluir –contrariamente a lo que sostiene la recurrente– que no se ha de disponer de las autorizaciones preceptivas con que ha de contar la instalación para la prestación del servicio, necesariamente antes de la adjudicación, con arreglo a los pliegos que rigen la licitación.

Si bien, conviene señalar que la cláusula clave para resolver el motivo de impugnación –la cláusula 22.1.b).2 del PCAP– no se compadece con lo previsto en el artículo 150.2 de la LCSP, con arreglo al cual «*los servicios correspondientes requerirán al licitador que haya presentado la mejor oferta, para que, dentro del plazo de diez días hábiles, presente la documentación justificativa de disponer efectivamente de los medios que se hubiese comprometido a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato*», mientras que en el PCAP que nos ocupa en esta fase sólo se requiere aportar una «*declaración comprometiéndose*», hay que estar al tenor literal del PCAP y por tanto no podrá exigirse al propuesto como adjudicatario, en esa fase, otra documentación que dicha declaración, sin que, por mor del principio de congruencia este Tribunal pueda pronunciarse sobre ningún vicio de anulabilidad de los citados pliegos que no haya sido planteado en el escrito de recurso. Por ello, procede desestimar el presente motivo de recurso.

Asimismo se considera conveniente poner de manifiesto que, en el caso de que el PCAP exigiera conforme al artículo 150.2 de la LCSP, la acreditación de disponer efectivamente de los medios que se hubiese comprometido a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato al propuesto como adjudicatario, y dado que en el compromiso de adscripción de medios no es necesario que las empresas dispongan, efectivamente, de los medios comprometidos, al tiempo

de presentar sus proposiciones, sino en ese momento tras la proposición de la adjudicación, teniendo en cuenta las características del medio a adscribir, esto es, una instalación que cuente con las autorizaciones pertinentes para poder prestar el servicio, lo cierto es que no resulta plausible ni razonable en modo alguno que puedan obtenerse en el plazo del requerimiento, lo que determinaría que se estaría situando ilegalmente en una situación de privilegio a la entidad que, según señala el órgano de contratación en la respuesta antes transcrita obrante al folio 52 del expediente, es propietaria del inmueble donde «*está instalado el albergue municipal*», es decir, a la actual prestadora del servicio que ya dispone de la instalación y podría cumplir el requerimiento en el plazo de 10 días, lo que conculcaría el principio de igualdad de trato y de libre concurrencia, vulnerando el artículo 126 –apartados 1º y 6º– de la LCSP, según los cuales:

«*1. Las prescripciones técnicas a que se refieren los artículos 123 y 124, 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.*

(…)

6. Salvo que lo justifique el objeto del contrato, las prescripciones técnicas no harán referencia a una fabricación o una procedencia determinada, o a un procedimiento concreto que caracterice a los productos o servicios ofrecidos por un empresario determinado, o a marcas, patentes o tipos, o a un origen o a una producción determinados, con la finalidad de favorecer o descartar ciertas empresas o ciertos productos. Tal referencia se autorizará, con carácter excepcional, en el caso en que no sea posible hacer una descripción lo bastante precisa e inteligible del objeto del contrato en aplicación del apartado 5, en cuyo caso irá acompañada de la mención "o equivalente"».

Sobre el momento -el de la adjudicación- en el que el órgano de contratación puede exigir al adjudicatario que acredite que la adscripción de los medios

materiales o personales que se comprometió a adscribir a la ejecución del contrato existe doctrina administrativa reiterada, como por ejemplo la que se transcribe a continuación, sentada por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en su Resolución 287/2015, de 30 de marzo:

«*En este artículo* (se refiere al artículo 64 del TRLCSP, actualmente artículo 76 de la LCSP) *se prevé, pues, la posibilidad de exigir a los contratistas un compromiso de dedicar al contrato determinados medios materiales y la configuración de este compromiso como "obligación esencial del contrato", cuyo incumplimiento daría lugar a su resolución o a penalizaciones. Esta concreción de las condiciones de solvencia que se prevé en el artículo 64 del TRLCSP no puede confundirse con la solvencia profesional o técnica contemplada en el artículo 62 del Texto Refundido. En este último artículo se contempla la solvencia como un requisito de admisión, es decir, como un requisito de carácter eliminatorio, no valorativo, en el sentido de que quienes no cumplan los requisitos exigidos en el pliego serán excluidos de la licitación. En cambio, el artículo 64 del TRLCSP sólo exige que los licitadores presenten un compromiso de adscripción a la ejecución del contrato de determinados medios materiales o personales, cuya materialización sólo debe exigirse al licitador que resulte adjudicatario del contrato. Es en este momento de la adjudicación cuando el órgano de contratación puede exigir al adjudicatario que acredite que realmente cuenta con los medios materiales o personales que se comprometió a adscribir a la ejecución del contrato" (Resolución 174/2012). (…) Es decir, a diferencia de las condiciones de solvencia, que deben cumplirse por las empresas licitadoras en el momento de finalización del plazo para la presentación de las proposiciones, puesto que, de lo contrario procedería su exclusión de la licitación, sin que sea subsanable la falta de cumplimiento de tales condiciones en el plazo referido -aunque sí lo sea su falta de acreditación documental-, en el caso del compromiso de adscripción de medios del artículo 64.2 del TRLCSP no es necesario que las empresas dispongan, efectivamente, de los medios comprometidos, en el momento de presentar sus proposiciones"*».

TERCERO.- Como segundo motivo de recurso la recurrente señala que en el presupuesto base de licitación recogido en el PPT se establecen los gastos de salarios, que según la recurrente «*están obsoletos, puesto que se refieren a las tablas salariales para 2016 del "Convenio colectivo estatal de acción e intervención social 2015-2017" y, actualmente, se encuentran en vigor las tablas salariales para el ejercicio 2017, aprobadas mediante la Resolución de 12 de junio de 2018, de la Dirección General de Empleo».* En base a ello, la recurrente considera que procede declarar la nulidad de los Pliegos impugnados.

El informe del órgano de contratación señala a este respecto:
«Respecto a los costes salariales, de conformidad con el Director de servicios Sociales, responsable del presente expediente contractual y, por ello, redactor del pliego de prescripciones técnicas, en el momento de la confección del pliego de prescripciones técnicas se tuvo en cuenta la tabla correspondiente al 1 de julio de 2016, en la que se recogían los gastos salariales según convenio de acción e intervención social para 2016 establecidos en el Convenio colectivo estatal de acción e intervención social, si bien en el momento de aprobación del expediente de contratación, ya había sido publicada la nueva tabla de gastos salariales según convenio colectivo estatal de acción e intervención social, siendo publicada la misma en fecha 28 de junio de 2018, sin que se procediera a cambiar el mismo en el presupuesto desglosado dado que se desconocía dicho dato por la Unidad de Contratación del Ayuntamiento de Teruel, teniendo en cuenta que el Pliego de prescripciones técnicas ya había sido presentado a la Unidad de Contratación para su tramitación.
Ahora bien, en el momento de confeccionar el presupuesto desglosado, si bien las cantidades salariales no están ajustadas al convenio colectivo estatal de acción e intervención social, hay que tener en cuenta que el desglose del presupuesto, teniendo en cuenta la legislación contractual se ha desglosado

intentando matizar y ajustar los diferentes gasto que componen el mismo a los precios de mercado, a su vez, hay muchos más gastos incluidos en dicho presupuesto, cuyo coste probablemente habrá variado, tanto al alza como a la baja. En este sentido, hay que tener en cuenta que el presupuesto al ser desglosado, respecto de los gastos de personal, se incluye, incrementado el mismo en un 4% por absentismo, bajas laborales, días libre disposición…, por otra parte, en el presupuesto se tienen en cuenta y se han establecido unos gastos generales que ascienden a 13% y un beneficio industrial por importe de 6%.

Teniendo en cuenta que los componentes del presupuesto desglosado tal y como se indica en el párrafo anterior, son importes máximos, ciertos, no fijos, añadido a que se ha contemplado en el mismo unos gastos generales que ascienden al 13%, un beneficio industrial por importe de 6% y un 4% en los costes laborales por absentismo, bajas laborales, días libre disposición, entiendo que son perfectamente asumibles por la empresa que resulte adjudicataria los gastos establecidos en el mismo, a pesar del desfase que se ha producido respecto a los gastos salariales y perfectamente el presupuesto se ajusta a los precios de mercado como establece el artículo 100 de la LCSP».

Así, hay que partir del hecho de que del informe transcrito se deriva el reconocimiento, por parte del órgano de contratación, de que «*en el momento de aprobación del expediente de contratación, ya había sido publicada la nueva tabla de gastos salariales según convenio colectivo estatal de acción e intervención social, siendo publicada la misma en fecha 28 de junio de 2018*».

Partiendo de tal hecho, hay que considerar la normativa aplicable. Así, en primer lugar, el artículo 100 apartado segundo de la LCSP prevé que: «*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».

Y el artículo 101 de la LCSP, dedicado al valor estimado, dispone en su apartado 7 que: «*La estimación deberá hacerse teniendo en cuenta los precios habituales en el mercado, y estar referida al momento del envío del anuncio de licitación o, en caso de que no se requiera un anuncio de este tipo, al momento en que el órgano de contratación inicie el procedimiento de adjudicación del contrato*».

De todo lo expuesto se infiere que, dado que la estimación debe estar referida al momento del envío del anuncio de licitación, y que ya en el momento de aprobar el expediente de licitación existía un convenio laboral de referencia distinto al tenido en cuenta para valorar el presupuesto base de licitación, éste no cumple con lo exigido imperativamente por el artículo 100 de la LCSP.

Asimismo, ello constituye una vulneración del artículo 102 de la LCSP que en su apartado tercero dispone que:
«*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».

Así, en conclusión, procede estimar el presente motivo y anular la licitación por vulneración de los preceptos citados, debiendo retrotraer el procedimiento al momento de calcular con arreglo a la Ley, el presupuesto base de licitación.

CUARTO.- No se considera preciso ya, pronunciarse acerca de la cuestión expuesta por la recurrente en escrito posterior al del recurso –ampliatorio–, sobre la suspensión del plazo para presentación de proposiciones y la posterior declaración de falta de eficacia de la misma a dos días de la finalización del plazo, dado que una vez anulada la licitación, ello carece de sentido.

En virtud de cuanto precede, y al amparo de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP, así como en los artículos 2, 17 y siguientes de la LMMCSPA, previa deliberación, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por unanimidad de sus miembros, adopta el siguiente

III. ACUERDO

PRIMERO.- Estimar el recurso especial presentado en nombre y representación de la mercantil “SOCIAL CORE, S.L.”, frente a los Pliegos que rigen el contrato denominado «Servicio municipal de transeúntes», promovido por el Ayuntamiento de Teruel, con los efectos señalados en el Fundamento de Derecho Tercero.

SEGUNDO.- Levantar la suspensión acordada por Resolución 27/2018, de 14 de diciembre de 2018, de la Presidencia del Tribunal Administrativo de

Contratos Públicos de Aragón, de conformidad a lo dispuesto 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.

CUARTO.- Notificar el presente Acuerdo a todos los interesados en este procedimiento y ordenar su inserción en la sede electrónica del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

El presente Acuerdo es definitivo en vía administrativa y ejecutivo en sus propios términos, en virtud del artículo 49.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y contra el mismo sólo cabe la interposición de recurso contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.k) y 46.1 de dicha norma jurisdiccional, todo ello de acuerdo con la regulación contenida en el artículo 59 de la LCSP.