

**Recurso 40/2013
Resolución 43/2013**

Resolución 43/2013, de 14 de agosto, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, por la que se inadmite el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. José Manuel González Villalva, en representación de Clece, S.A., contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Aranda de Duero (Burgos), de 27 de junio de 2013, por el que se procede a la adjudicación del contrato de servicio de atención domiciliaria en el municipio de Aranda de Duero, entidad local menor de la Aguilera y Barrio de Sinovas.

**I
ANTECEDENTES**

Primero.- El 7 de febrero de 2013 el Pleno del Ayuntamiento de Aranda de Duero acordó aprobar los pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y de prescripciones técnicas (PPT) para la contratación mediante procedimiento abierto del servicio de atención domiciliaria en el municipio de Aranda de Duero, entidad local menor de La Aguilera y Barrio de Sinovas.

El 22 de febrero de 2013 se publica el anuncio de licitación en el Boletín Oficial de la Provincia de Burgos y el 27 de febrero de 2013 en el Boletín Oficial del Estado. Consta en el expediente su remisión al Diario Oficial de la Unión Europea.

Consta asimismo en el expediente que la empresa Clece, S.A. se encuentra entre los licitadores al contrato.

Segundo.- El 17 de mayo de 2013 la Mesa de contratación acuerda proponer al órgano de contratación la adjudicación del contrato a la empresa Fepas (Fundación para el Estudio y la Promoción de la Acción Social).

El 14 de junio la Mesa de contratación acuerda desestimar la reclamación presentada por Clece, S.A., por la que solicita que se excluya a los licitadores

que han incumplido la obligación de presentar el Proyecto de Organización con la extensión exigida en los pliegos. Se hace así constar que "se considera que la extensión de no poder exceder de 20 folios DINA-4, interlineado 1 ½, tipo de letra Arial y tamaño de fuente 12, quedando excluidos aquellos proyectos que no lo cumplan, se refiere únicamente al Proyecto de Organización de los servicios de Ayuda a Domicilio que se oferta y no debe afectar esta extensión de folios al Proyecto de remuneración del personal trabajador destinado a estos servicios y a la infraestructura material y técnica", por lo que entiende que los licitadores han presentado la documentación en forma.

El 27 de junio de 2013 el Pleno del Ayuntamiento de Aranda de Duero acuerda la adjudicación del contrato de servicio de atención domiciliaria en el municipio de Aranda de Duero, entidad local menor de la Aguilera y Barrio de Sinovas a la Fundación para el Estudio y la Promoción de la Acción Social (Fepas).

Tercero.- El 18 de julio de 2013 D. José Manuel González Villalva, en representación de Clece, S.A, interpone ante este Tribunal recurso especial contra la adjudicación del contrato; consta asimismo el anuncio previo a la interposición del recurso ante el órgano de contratación.

Expone en su escrito, fundamentalmente, que "El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rige la licitación del servicio de atención domiciliaria del Ayuntamiento de Aranda de Duero, establece en su cláusula octava, Sobre:

»` Se denomina "Documentación técnica relativa a los criterios evaluables mediante juicio de valor para la contratación del servicio de atención domiciliaria". En este sobre deberá introducirse exclusivamente la documentación necesaria para definir y valorar la propuesta presentada en los aspectos recogidos en la cláusula de criterios de adjudicación ponderables en función de un juicio de valor. Calidad del proyecto.

»Contendrá la siguiente documentación, conforme figura en la propuesta técnica contemplada en la cláusula XVIII del Pliego de Prescripciones Técnicas:

»1.- Proyecto de organización de los servicios de Ayuda a Domicilio que se oferta, en el que se contemple una jornada laboral de 35 h/semana y la

relación nominal del coordinador/a general y de los responsables técnicos y auxiliares de ayuda a domicilio, con especificación de su calificación profesional y funciones a su cargo. En dicho proyecto deberá describirse los mecanismos de control_ y supervisión, así como de evaluación de la calidad del servicio. Dicho Proyecto deberá desarrollarse atendiendo al siguiente guión:

»1.- Fundamentación,"definición del objeto del servicio y conocimiento del entorno.

»2.-Descripción de los servicios a prestar.

»3.- Modelo organizativo del servicio.

»4.- Metodología (especificando soporte documental).

»5.- Sistemas de coordinación interna y externa.

»6.- Procedimiento de evaluación.

»Y no deberá exceder de 20 folios DINA-4, interlineado 1 1/2, tipo de letra Arial y tamaño de fuente 12, quedando excluidos aquellos proyectos que no lo cumplan.

»2.- Proyecto de remuneración del personal trabajador destinado a estos servicios, con expreso cumplimiento como mínimo del régimen retributivo establecido en el Convenio Laboral vigente y con la incorporación de una nómina modelo a jornada completa y media jornada.

»3.- Infraestructura material y técnica. ´

»En el presente caso, todas las licitadoras, excepto esta recurrente, han incumplido la previsión contenida en el Pliego, de que el Proyecto de organización, en cuanto que "no deberá exceder de 20 folios DINA-4, interlineado 1 %, tipo de letra Arial y tamaño de fuente 12, quedando excluidos aquellos proyectos que no lo cumpla", con la consecuencia jurídica de que deberá ser excluidas porque no han respetado las especificaciones contenidas en los propios (sic) rectores de esta licitación.

»Si las proposiciones presentadas, en el concreto aspecto de "Proyecto de organización", no han respetado la extensión máxima fijada por los Pliegos, éstas están incumpliendo las prescripciones contenidas en referidos pliegos, debiéndose aplicar la consecuencia legalmente prevista para esta circunstancia: exclusión de la licitación de las empresas incumplidoras.

»Quiere decirse que, en cada proposición presentada, la extensión del Proyecto de organización en todos y cada uno de sus puntos y aunque sea de forma dispersa, a lo largo de toda la proposición técnica, no deberá superar los veinte folios, en el tipo de hoja, letra e interlineado que establece el Pliego. Las proposiciones que incumplan esta obligación deberán ser excluidas, por aplicación de las normas legales transcritas y de las propias prescripciones contenidas en los Pliegos.

»De esta forma, todas las proposiciones contenidas en el sobre 2, que hayan sobrepasado este límite deberán ser excluidas de la licitación, por no ajustarse a las previsiones contenidas en los pliegos, conforme a las normas legales expuestas".

El recurso es admitido a trámite el mismo día con el número de referencia 40/2013.

Cuarto.- El 25 de julio tiene entrada en el registro del Tribunal, remitida por el órgano de contratación, la documentación relativa al expediente de contratación y el informe de dicho órgano.

Quinto.- Por la Secretaría del Tribunal se ha dado traslado del recurso a los restantes licitadores, a fin de que puedan formular las alegaciones que estimen convenientes a su derecho.

Durante el plazo concedido al efecto, la Fundación para el Estudio y la Promoción de la Acción Social presenta alegaciones en las que indica que procede inadmitir el recurso interpuesto frente a la adjudicación del contrato, puesto que el contrato es de gestión de servicios públicos y así aparece tipificado en la cláusula vigésimo cuarta del PCAP del contrato y también en el anuncio de licitación. En consecuencia, de conformidad con el artículo 40.1, letra c) del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP), que

dispone que serán susceptibles de recurso aquellos contratos en los que el presupuesto de gastos de primer establecimiento, excluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, sea superior a 500.000 euros y el plazo superior a 5 años, este contrato no es susceptible de recurso especial en materia de contratación.

Por otra parte, en cuanto a la duración del contrato, de acuerdo con la cláusula segunda del PCAP "la duración total del contrato, incluidas las prórrogas, no puede exceder de cuatro años".

Asimismo, en relación con los motivos de fondo alegados, entiende que el Proyecto de organización del servicio presentado por Fepas cumple con la extensión exacta de 20 páginas, en los términos indicados en los pliegos, y que la redacción de la cláusula octava del PCAP no deja lugar a dudas en cuanto a que la exigibilidad del requisito de extensión máxima de 20 folios es sólo predicable respecto del Proyecto de organización del Servicio de Ayuda a Domicilio, y no respecto del resto de documentación contenida en el sobre número dos.

II FUNDAMENTOS DE DERECHO

1º.- La competencia para resolver el presente recurso corresponde al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, en virtud de lo dispuesto en los artículos 41.3 del ya citado TRLCSP y 59 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.

2º.- Se acredita en el expediente la legitimación de la empresa Clece, S.A. para interponer el recurso especial y su representación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 del TRLCSP.

El recurso especial se ha planteado en tiempo y forma.

De conformidad con lo señalado en el artículo 44.2 del TRLCSP, el procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente a aquél en que se remita la notificación del acto impugnado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151.4.

En este caso se ha presentado anuncio de interposición de recurso.

3º.- Con carácter previo al examen del fondo del asunto hay que determinar si el contrato referido es susceptible de impugnación por la vía del presente recurso.

El servicio de ayuda a domicilio es un servicio de competencia municipal, de carácter social, previsto en el artículo 25.2 k) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

Por otro lado, estos servicios, de acuerdo con lo señalado en el artículo 26.1 c) de la misma Ley, son de prestación obligatoria en los municipios con población superior a 20.000 habitantes.

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, incluye el servicio de ayuda a domicilio dentro del catálogo de servicios de su artículo 15, configurado en el artículo 23 como "el conjunto de actuaciones llevadas a cabo en el domicilio de las personas en situación de dependencia con el fin de atender sus necesidades de la vida diaria, prestadas por entidades o empresas, acreditadas para esta función:

»a) Servicios relacionados con la atención de las necesidades domésticas o del hogar: limpieza, lavado, cocina u otros.

»b) Servicios relacionados con la atención personal, en la realización de las actividades de la vida diaria".

Por otro lado, el artículo 19 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León, prevé la ayuda a domicilio como prestación esencial cuando las condiciones de su reconocimiento y disfrute, así como su contenido, se ajusten a los términos establecidos en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, y dispone que las prestaciones esenciales, cuyo reconocimiento tiene el carácter de derecho subjetivo, serán obligatorias en su provisión y estarán públicamente garantizadas, con independencia de cuáles sean el nivel de necesidades o el índice de demanda existentes.

El Decreto 269/1998, de 17 de diciembre, regula, por su parte, la prestación social básica del servicio de ayuda a domicilio como una prestación social básica del sistema público de Servicios Sociales.

No ha sido objeto de discusión la naturaleza jurídica del contrato, que es calificado en los pliegos como contrato de gestión de servicios públicos y no como contrato de servicios de los comprendidos en las categorías 17 a 27 del Anexo II del TRLCSP. Su valor estimado supera los 193.000 euros, tal y como pone de manifiesto el recurrente en el escrito de interposición del recurso a los efectos de que éste se admita.

En un supuesto similar, la Resolución del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía número 93/2013 inadmite un recurso especial en materia de contratación, al estimar que se trata de un contrato de gestión de servicios públicos. Debe señalarse, tal y como indica el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid en la Resolución número 157/2012, que “como prevé el artículo 145.1 del TRLCSP, el haber concurrido a la licitación las recurrentes, ha supuesto la aceptación incondicionada de la totalidad de las cláusulas o condiciones del PCAP, sin salvedad o reserva alguna. En este caso, las recurrentes no impugnaron el PCAP, por lo que no cabe alegar en esta fase de tramitación la incorrecta calificación del contrato y, en consecuencia con lo anterior, el recurso no podría ser estimado por este motivo. No se estima procedente, respecto de unos pliegos cuyo contenido ha sido consentido, analizar la correcta o incorrecta calificación del contrato”.

Calificado el contrato objeto del presente recurso como de gestión de servicios públicos, ha de tenerse en cuenta que, de conformidad con lo establecido en el artículo 40.1 del TRLCSP, “Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación previo a la interposición del contencioso-administrativo, los actos relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes tipos de contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas y las entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:

»(...).

»c) Contratos de gestión de servicios públicos en los que el presupuesto de gastos de primer establecimiento, excluido el importe del Impuesto sobre el Valor Añadido, sea superior a 500.000 € y el plazo de duración superior a cinco años”.

La exigencia de ambos requisitos es cumulativa, esto es, es necesario, inexcusablemente, que su plazo de duración sea superior a cinco años y que “el presupuesto de gastos de primer establecimiento, excluido el importe del Impuesto sobre el Valor Añadido, sea superior a 500.000 euros.

En el presente caso, el plazo de duración del contrato, de acuerdo con la cláusula segunda del PCAP no podrá exceder de cuatro años, y nada se indica en cuanto al presupuesto de gastos de primer establecimiento a los efectos de si rebasa o no la cantidad de 500.000 euros.

Procede, por ello, declarar la inadmisión del recurso por incompetencia de este Tribunal para su resolución, al tratarse de un contrato que está fuera del ámbito del recurso especial en materia de contratación, lo cual hace innecesario el análisis de los restantes requisitos de admisibilidad del recurso e impide el examen de la cuestión de fondo.

En su virtud, al amparo de lo establecido en los artículos 47 del TRLCSP y 61 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León,

ACUERDA

PRIMERO.- Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. José Manuel González Villalva, en representación de Clece, S.A., contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Aranda de Duero (Burgos), de 27 de junio de 2013, por el que se procede a la adjudicación del contrato de servicio de atención domiciliaria en el municipio de Aranda de Duero, entidad local menor de la Aguilera y Barrio de Sinovas.

SEGUNDO.- Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación del contrato.

TERCERO.- Notificar este Acuerdo a todos los interesados en el procedimiento.

De conformidad con los artículos 49 TRLCSP y 44.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), contra este Acuerdo, ejecutivo en sus propios términos, sólo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (artículo 10.1.k LJCA).

EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL

Fdo.: Mario Amilivia González