

**PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN. OBLIGACIÓN DE DESGLOSE DE COSTES.**

En este caso es la Resolución 1424/2022 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de 11 de noviembre, la que trata en un recurso contra pliegos de la obligatoriedad de desglosar adecuadamente el presupuesto de la licitación.

En lo que interesa a esta resolución, se establece para el citado contrato un presupuesto de licitación, sin acompañar expresamente su desglose en gastos directos e indirectos, y con carácter anual, de 90.000 euros.

El recurso se fundamenta, en síntesis, en la infracción del artículo 100.2 LCSP y concordantes por no desglosar el presupuesto de licitación, fijándolo según su criterio a tanto alzado, así como, por vulnerar el artículo 99 LCSP por no tener un objeto de contrato correctamente determinado, siendo éste, indefinido.

El Tribunal, respecto del primer motivo de alegación planteado, considera que debe ser estimado. Al respecto, frente a la alegación de la recurrente, el órgano de contratación afirma que el presupuesto sí se encuentra desglosado por referencia del anexo I del PPT, que recoge, no el desglose del presupuesto, sino los costes de tratamientos y manutención en caso de adopción. Como se ha indicado, este Tribunal no puede estar de acuerdo con el citado órgano.

En este sentido, a juicio de este Tribunal, con la justificación ofrecida por el órgano de contratación, no es posible saber cómo ha procedido al cálculo del presupuesto del contrato. Sin duda, los precios contenidos en ese anexo I del PPT podrían dar lugar a entender que son los costes que el órgano de contratación ha tenido en cuenta para definir su presupuesto, pero no se sabe cómo aquellas cifras han sido tenidas en cuenta a efectos de cuantificar los 74.380,17 euros de importe anual del Contrato (por ejemplo, con base en las estadísticas o experiencia de recogidas en años anteriores), antes de impuestos; y en segundo lugar, porque esa tabla de valores que se prevé y se incluye a efectos de adopción, ni siquiera es llamada o referenciada en la cláusula relativa al presupuesto de licitación, lo que, de alguna manera, permitiría al licitador saber qué valores han sido tenidos en cuenta para la concreción del presupuesto mediante simples operaciones aritméticas.

En definitiva, el Tribunal considera que el presupuesto de licitación debe ser especificado por el órgano de contratación en aras de la claridad y la seguridad jurídica de los licitadores y porque así lo determina el artículo 100.2 LCSP, que exige, al menos, que en el PCAP o en un documento (en un documento regulador de la licitación, dice la LCSP), se desglosen los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos que intervienen en la conformación del presupuesto.

A este respecto, se reproduce lo indicado por la Junta Consultiva de Contratación en su expediente 42/18 cuando recuerda la necesidad del desglose en el PCAP o PPT, o en su caso, documento regulador de la licitación, de los costes directos e indirectos:

«1. El artículo 100 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) establece los criterios para la elaboración del presupuesto base de licitación de los contratos públicos en los términos siguientes: “2. 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 forme 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”.

2. La LCSP alude al presupuesto base de licitación recordando la necesidad de desglosarlo con referencia a los costes directos, a los indirectos y a otros eventuales gastos. Además, la ley añade un precepto especial para los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato, donde 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.

[...]

Sobre la base de esta premisa, la regulación del presupuesto base de licitación, exige su correspondiente desglose en los diferentes costes y gastos que influyan en la determinación de ese precio de mercado. Sobre este aspecto esta Junta Consultiva ya ha afirmado, en los informes 37/17 y 8/18, que “lo que cabe concluir es que bajo estas denominaciones lo que persigue el legislador en el artículo 100 es que el presupuesto base de licitación recoja todos los costes y gastos que influyan en la realización de la prestación o prestaciones que constituyen el objeto del contrato, evitando preterir algunos de estos costes en beneficio de alguna de las partes”.

Por tanto, excluyendo rigideces excesivas en el análisis de los términos legales, el desglose del presupuesto base de licitación debe permitir tomar en consideración y recoger en él todos los costes y gastos que influyan en la realización de la prestación que constituye el objeto del contrato, y todo ello a fin de que se alcance una estimación correcta del precio de mercado. De este modo se asegura que el efectivo cumplimiento del contrato una vez celebrado se verifica conforme a un precio ajustado al mercado.

Precisamente con este objetivo se establece su obligatoria presencia en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el documento rector de la licitación, obligación ésta que dota de transparencia al procedimiento de selección del contratista, que garantiza que el contrato no incurra en un sobreprecio y que facilita la elaboración de las proposiciones por parte de los licitadores.

[...]

[En definitiva] En los contratos de suministros y servicios el desglose del presupuesto base de licitación exigido por el artículo 100.2 de la LCSP debe recoger todos los costes y gastos que influyan en la realización de la prestación o prestaciones que constituyen el objeto del contrato, a fin de que se llegue a una estimación correcta del precio de mercado y se asegure el efectivo cumplimiento del mismo una vez celebrado. El desglose exigible en cada caso debe ser el adecuado a la naturaleza de las prestaciones del contrato, entre las que se tendrán en cuenta, en su caso, las condiciones de distribución y entrega de los bienes, con el objetivo de cumplir las finalidades expuestas, sin que en los casos en que estemos en presencia de prestaciones tan sencillas como los suministros indicados en la consulta, cuyos precios de mercado son determinables con mayor facilidad, resulte necesario el más amplio desglose exigido en el artículo 100.2 de la LCSP».

Sobre estos aspectos, es de especial relevancia el aspecto que impugna la recurrente en relación con los pliegos en tanto que, según su criterio, no se incluyen los costes salariales desglosados de los trabajadores de la empresa que pudiese resultar adjudicataria. En este sentido, este Tribunal se remite al expediente 42/18 de la Junta Consultiva de Contratación.

En este punto, hay que recordar por su aplicación directa a lo que se plantea, la doctrina reiterada, entre otras por la resolución 739/2019, de 4 de julio de 2019, sobre la aplicación del artículo 100.2 LCSP en cuanto a la exigencia que allí viene descrita sobre el desglose de los costes salariales:

«El Tribunal ha declarado (por todas, Resoluciones 861/2018, de 1 de octubre y 506/2019, de 9 de mayo) que la literalidad de los artículos 100.2, 101.2 y 102.3 de la LCSP es clara, cuando impone que sea en el PCAP o en el documento regulador de la licitación, donde se desglosen los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación, y los costes salariales estimados de forma desglosada y con desagregación de sexos, obligación cuyo incumplimiento determina la nulidad de los pliegos.

No obstante es preciso efectuar ciertas precisiones sobre el sentido del mandato contenido en el artículo 100.2 LCSP, en particular el último inciso de su párrafo único, que determina “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”.

La particularidad de ese artículo 100.2 es la imprecisa redacción de su último inciso, pues parece referirse a todos los contratos, cuando la realidad es que se refiere a unos muy concretos y determinados. El significado de su mandato debe ceñirse a su literalidad, de forma que su ámbito ha de reducirse a los contratos singulares en los que concurra el requisito concreto que establece ese inciso, que no es que sean importantes los costes laborales de los trabajadores empleados para su ejecución en la cuantía del precio total del contrato, sino que solo se aplica en los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato.

En efecto el requisito citado no puede referirse a todos los contratos en que los costes salariales sirvan para formar el precio total, pues en tal caso se encuentran todos los contratos, ya que el precio de una prestación siempre conlleva un coste directo laboral que habrá contribuido a determinar el precio. La especificación que contiene la norma, que es que el coste de los salarios de las personas empleadas en la ejecución del contrato forme parte del precio total del contrato, implica no solo que sea un coste sino que sea precio, es decir, que forme parte del precio como un elemento de él, es decir, integre precio porque éste se fije por unidades de trabajo y tiempo, tales como precio por trabajador/día o mes o años o por horas o por bolsas adicionales de horas, o por trabajos extraordinarios, o por días laborable o por días festivos. (...)

La segunda circunstancia limitativa es que, no solo los costes laborales sean el coste principal, sino que, además, ese coste económico sea el de los trabajadores empleados en la ejecución del contrato. Por tanto, ha de tratarse de contratos de servicios en los que la ejecución de la prestación se efectúa por trabajadores empleados y puestos a disposición para ello, lo que excluye todos aquellos contratos en que la prestación se realiza para el público en general, de forma que el uso por la Administración contratante es uno más de muchos y el coste por ello es una tarifa, precio unitario o comisión, en el que no forman parte del precio los costes salarios de los trabajadores que en general se emplean para ejecutar el contrato. (...)

Por último, la tercera circunstancia limitativa es que esos costes salariales del personal empleado en la ejecución del contrato forman parte del precio del contrato. Por tanto, no es que esos costes salariales contribuyan a determinar el precio, sino que sean precio e integren parte del precio total, por lo que solo los contratos de servicios en que la ejecución del contrato requiere el empleo de trabajadores para la ejecución y su coste pasa a formar parte del precio total, bien como un factor del precio (por ejemplo, número de trabajadores por categoría y por unidad de tiempo), bien por un precio unitario por trabajador por unidad de tiempo de trabajo

adicional, y tal cosa solo ocurre en las prestaciones directas a favor del órgano de contratación, que es quien recibe la prestación, cual es el caso de los servicios de seguridad y vigilancia, limpieza y otros semejantes.

Las consideraciones anteriores nos llevan a concluir que la exigencia de indicación en el presupuesto del contrato, de forma desglosada y con desagregación por género y categoría, de los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia solo es exigible en los contratos de servicios en que concurren los requisitos indicados, por tratarse de contratos en los que la ejecución de la prestación es a favor del poder adjudicador, que la recibe directamente, los costes salariales son los principales, y estos son los de los trabajadores empleados en la ejecución del contrato solo a favor del órgano de contratación. Por lo mismo, solo en esos contratos de servicios esos costes salariales habrán de ser estimados a partir del convenio laboral de referencia, lo que implica que esos convenios no han de ser tenidos en cuenta ni citarse fuera de los casos de contratos de servicios indicados».

En este caso, aplicando la doctrina antes transcrita el motivo alegado por la recurrente relativo al desglose pormenorizado de los costes salariales, ha de ser desestimado en tanto que no es necesaria su inclusión, al no ser coste principal del contrato ni, por otra parte, el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forma parte del precio total del contrato. En análogo sentido lo recoge la Junta Consultiva en el expediente antes citado:

«5. Finalmente cabe recordar el caso de los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato, caso en que la LCSP exige que el presupuesto base de licitación indique de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia. Sobre este particular cabe únicamente indicar que, como ya adelantamos, esta regla es sólo aplicable a los contratos de servicios en que concurren las condiciones indicadas en el citado inciso, esto es, aquellos en que los costes salariales de los trabajadores ocupados en la ejecución del contrato son los principales que componen la propia prestación. Este criterio es adverbado igualmente, entre otras, por la Resolución 739/2019, de 4 de julio de 2019, del TACRC».

En lo que se refiere a la revisión de precios de mercado, a diferencia del motivo de impugnación de los pliegos que ha sido acogido, según el Tribunal, tiene que ser rechazado en tanto que no se ofrece motivación ninguna por la recurrente que permita considerar que, efectivamente, los valores incluidos en el presupuesto son insuficientes.