

Presupuesto base de licitación: ausencia de desglose, defectuosa configuración e insuficiencia para cubrir el coste de producción.

[Dr. Jaime Pintos Santiago](#). *Consultor Experto en Contratación Pública*

[Juan Carlos Gómez Guzmán](#). *Consultor Experto en Costes de los Contratos Públicos*

Como ya sabemos, el Presupuesto Base de Licitación es la determinación del límite máximo de gasto que se puede comprometer y su ausencia de desglose puede dar lugar a la nulidad del contrato.

Índice de Contenidos

- [1 Conceptualización: presupuesto base de licitación](#)
- [2 Doctrina del Tribunal](#)
 - [2.1 1º La obligación de desglosar los costes en el PBL, así como la desagregación de los costes salariales, es inexcusable.](#)
 - [2.2 2º La obligación anterior debe ser satisfecha para cada lote en que se divida el contrato.](#)
 - [2.3 3º Defectuosa configuración del presupuesto base de licitación y sus consecuencias.](#)
 - [2.4 4º Acerca de la insuficiencia del PBL para cubrir los costes de producción del servicio.](#)

CONCEPTUALIZACIÓN: PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN

En esta entrada analizamos un nuevo pronunciamiento del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, en este caso el dictado en su [Resolución nº 233/2018](#), de 2 de agosto, que está muy próximo en el tiempo –apenas tres días– de su anterior [Resolución nº 231/2018](#) sobre esta misma materia y de la que ya nos hemos ocupado en este blog ([ver aquí](#)), y en el que se interpreta nuevamente el contenido del [artículo 100](#) –y otros relacionados– de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público (LCSP).

En esta resolución el Tribunal resuelve, entre otros, al primer alegato del recurrente, pero no al segundo, sobre su solicitud de anulación de los pliegos del contrato y de la licitación por:

1. **Incumplimiento de la obligación de reflejar en los pliegos un desglose** del presupuesto base de licitación adecuado a los costes del contrato.
2. **Insuficiencia del presupuesto base de licitación** para cubrir todos los costes del contrato (en alguno de los lotes ni tan siquiera los costes laborales).

Supuesto de hecho

En este caso, el TARC de la Junta de Andalucía atendió la reclamación del recurrente acordando la anulación de los pliegos para que se procediera por el órgano de contratación a dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 100.2 de la LCSP.

Objeto del contrato	Límite de gasto anual (IVA excluido)	Plazo de ejecución	Modo de determinación del precio
Servicio de limpieza en centros docentes públicos dependientes de la Delegación Territorial de Educación en Jaén	No consta (*)	No consta (*)	Tanto alzado

(*) La información que proporciona al Tribunal en su resolución no hace mención expresa al límite de gasto o presupuesto del contrato, como tampoco a su valor estimado ni al tiempo de ejecución, si bien se deduce que el mismo ha estado dividido en lotes.

Los aspectos recurridos del PCAP vuelven a ser muy simples: el presupuesto base de licitación **no refleja el desglose de los costes y su importe no cubre los costes** de producción del servicio. Para ello, el recurrente alega que «*el método de cálculo del presupuesto base de licitación recogido en el PCAP no aporta información alguna* –nos preguntamos si se referirá a que no costa una apropiada documentación de cómo se ha llegado a tal estimación del valor–, *al no coincidir con el espíritu de la norma*».

Asimismo, el recurrente denuncia expresamente que en el presupuesto base de licitación **no se separan los costes directos e indirectos**, ni se indica de forma desglosada y con desagregación de género y los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia.

Pero es que, además, el recurrente alega que «*deberían incluirse explícitamente en el desglose de los costes directos de mano de obra entre otras las partidas de absentismo, vacaciones, plusas fuera de convenio y antigüedades*», cuestiones éstas que la LCSP no recoge, ya que no establece reglas sobre cómo debe ser calculado el coste de producción. Particularmente el elemento de coste de la hora de mano de obra directa tomando en consideración la capacidad real o práctica de la unidad productiva, es decir las horas según convenio, deducido el tiempo improductivo que legalmente también es retribuido.

Por otra parte, el Tribunal hace una síntesis de las razones de oposición al recurso por parte del órgano de contratación de las que se desprende, sin ser demasiado perspicaz, que este no demuestra ser precisamente avezado en materia de costes y que no sabe cómo llevar a la práctica lo obligado por el artículo 100.2 de la LCSP. Así, el órgano de contratación se ha limitado a tomar en consideración **el valor de los presupuestos de los contratos de anteriores**, procesos de licitación y sus prórrogas, los que ha aplicado en el actual procedimiento.

DOCTRINA DEL TRIBUNAL

Elementos que expone el TARC de la Junta de Andalucía sobre el primer alegato para fundamentar su resolución en el Fundamento de Derecho SEXTO, que no incluyen ninguna novedad respecto de lo que ya hemos analizado en la aludida [entrada de este blog](#):

1º La obligación de desglosar los costes en el PBL, así como la desagregación de los costes salariales, es inexcusable.

Para ello, reproduce íntegramente el artículo 100.2 de la LCSP y añade, que el [artículo 101.2](#) de la citada LCSP, al referirse al valor estimado, este precepto establece que deberán tenerse en

cuenta tanto los costes salariales derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, así como los otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial.

2º La obligación anterior debe ser satisfecha para cada lote en que se divida el contrato.

El Tribunal considera una obviedad que dichas exigencias, en el supuesto de que el contrato prevea su división en lotes, *«habrán de cumplirse para cada uno de los lotes en que aquel se divida»*.

Sin embargo, en el supuesto que examina, en relación con el presupuesto base de licitación, este aparece en el PCAP con un importe global que es la agregación del importe de cada uno de los centros individuales que comprenden los lotes en los que se divide el contrato, a pesar de que tales exigencias –las del punto 1º anterior– estén prevista en la cláusula 3 del PCAP, ya que en este se reproduce el precepto del artículo 100.2 de la LCSP. Asimismo, el Tribunal señala que tales omisiones *«quedan acreditadas en base a lo manifestado por el órgano de contratación en su informe»*.

3º Defectuosa configuración del presupuesto base de licitación y sus consecuencias.

Pone de manifiesto la existencia un desajuste a la hora de estimar el valor del presupuesto base de licitación debido a que este **no ha sido calculado con base en el coste de producción** –nos preguntamos si, a juicio del Tribunal, el valor del PBL se obtiene mediante un proceso deductivo, es decir de lo general a lo particular, basado en que el coste de producción de las empresas conduce a los costes de la prestación del contrato y así poder estimar el valor del PBL, como así es lo que pensamos que lo cree el recurrente-.

Si no se han tenido en cuenta previamente los costes directos e indirectos de producción de las unidades de ejecución material del servicio, los costes generales de la estructura y el beneficio industrial de las empresas del sector, debiendo, asimismo, también considerar los costes salariales de la mano de obra que se manejan en el sector con referencia de los convenios laborales de aplicación, no es posible estimar adecuadamente el PBL, tampoco para cada uno de los lotes en que se divide el contrato, conforme a lo anteriormente expuesto, incumpliendo lo establecido en la LCSP y en el PCAP del contrato.

Dicho incumplimiento, de lo establecido en la LCSP y en el PCAP del contrato en su cláusula 3, provoca, a juicio del Tribunal, que se contravenga *«el principio de transparencia con grave perjuicio para las entidades licitadoras tanto en el momento de preparar y presentar sus ofertas, al no disponer de información necesaria para su adecuada formulación, como durante la ejecución del contrato, pues puede dar lugar a una inadecuada prestación del servicio que derive en la resolución del contrato»*.

Elementos que expone el TARC de la Junta de Andalucía para fundamentar su resolución en los Fundamentos de Derecho SEPTIMO, sobre el segundo alegato:

4º Acerca de la insuficiencia del PBL para cubrir los costes de producción del servicio.

Comenta el TARC de la Junta de Andalucía que el recurrente, en sus alegaciones, incluye un estudio económico que ha realizado sobre el lote 1, lo que dice ser extrapolable al resto de lotes, para demostrar que el PBL del contrato es insuficiente para cubrir el coste de producción del servicio.

Sin embargo, este organismo que resuelve sobre recursos especiales en materia de contratación esquivada pronunciarse sobre este segundo motivo de recurso sujetándose en que como ya ha sido estimado el primer motivo de impugnación de los pliegos, al ser estos anulados, ya será entonces, en el futuro, cuando una vez aprobados en su caso unos nuevos pliegos será el momento en el que se pueda apreciar si el nuevo presupuesto base de licitación cubre los costes salariales así como el resto de gastos en los términos que demanda el recurrente.

Por ello nos preguntamos si esta «larga cambiada» del Tribunal se debe a que, como ya hemos advertido en numerosas ocasiones, ni la LCSP ni el RGLCAP nos proporciona ninguna regla para el cálculo del coste de producción en los servicios, pregunta abierta que realizamos de *lege ferenda*.

Concluye el TARC de la Junta de Andalucía estimando el primer motivo de recurso interpuesto anulando los pliegos que rigen el procedimiento de adjudicación del contrato. Sobre el segundo sobre entendemos que evita pronunciarse.