

Recurso 145/2025
Resolución 214/2025
Sección Tercera

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Sevilla, 23 de abril de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **FEDERACIÓN EMPRESARIAL DE LA DEPENDENCIA (FED)** contra el pliego de cláusulas administrativas particulares, que, entre otra documentación, rige el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio de ayuda a domicilio en el marco de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia del municipio de Valencina de la Concepción», expediente número 523/2025, convocado por el Ayuntamiento de Valencina de la Concepción (Sevilla), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 14 de marzo de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea, el anuncio de licitación por procedimiento abierto y tramitación ordinaria del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución. Asimismo, dicho día, los pliegos y demás documentación que rigen la licitación fueron puestos a disposición de las personas interesadas en el citado perfil de contratante. El valor estimado del contrato asciende a 3.578.239,72 euros.

A la presente licitación le es de aplicación 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). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante Real Decreto 817/2009) y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

SEGUNDO. El 4 de abril de 2025 a las 17:28 horas tuvo entrada en el registro de este Tribunal, a través del formulario de presentación de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la FEDERACIÓN EMPRESARIAL DE LA DEPENDENCIA (en adelante la recurrente) contra el pliego de cláusulas administrativas particulares que, entre otra documentación, rige el procedimiento de licitación del contrato citado en el encabezamiento de la presente resolución.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, de 7 de abril de 2025, se remite al órgano de contratación copia del recurso interpuesto y se le solicita que aporte el informe al mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Lo solicitado fue recibido en este Órgano el 9 de abril de 2025.



Acto seguido, la Secretaría del Tribunal con fecha de 10 de abril de 2025 concedió un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones al recurso interpuesto que considerasen oportunas, no habiéndose recibido en el plazo establecido para ello.

Por último, el 11 de abril de 2025, este Órgano por Resolución MC. 41/2025 adopta la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación solicitada por la recurrente.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Legitimación.

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación de la federación empresarial recurrente para la interposición del presente recurso especial.

Al respecto, el artículo 48 de la LCSP establece que *«Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso. Estarán también legitimadas para interponer este recurso (...). En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados»*.

Asimismo, el artículo 24, apartado 1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual (en adelante el Reglamento), aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, señala que *«Sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el 102 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, los recursos regulados en este Reglamento podrán ser interpuestos por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados»*.

Sobre la legitimación activa de las asociaciones en general y de las federaciones en particular, ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas las Resoluciones 143/2016 de 17 de junio, 214/2017 de 23 de octubre, 233/2018 de 2 de agosto y 497/2022 de 18 de octubre, en las que se pone de relieve la abundante doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo existente al respecto y que debe entenderse igualmente aplicable en el ámbito del procedimiento del recurso especial en materia de contratación, pues la clave común en todos los casos está en el concepto de interés legítimo.

A priori, se ha de indicar que el estudio de la legitimación pasa por analizar el acto impugnado y su incidencia sobre los intereses colectivos defendidos por la federación empresarial recurrente. Ello obliga a conocer cuáles son los motivos que sustentan el recurso interpuesto.

Como ya se ha puesto de manifiesto anteriormente, el escrito de recurso se interpone contra el pliego de cláusulas administrativas particulares, y ello por entender que en aquellos se incumplen algunos aspectos relacionados con el presupuesto base de licitación.



Al respecto, debe indicarse que conforme a los estatutos de la federación recurrente entre sus fines se encuentra la defensa, representación y gestión de los intereses de sus entidades asociadas, pudiendo al efecto ejercitar acciones ante tribunales y organismos públicos y privados.

Por lo expuesto, queda justificado el interés legítimo que ostenta la federación recurrente en el ejercicio de la representación y defensa de sus entidades asociadas, debiendo reconocerse legitimación a la misma al amparo de lo previsto en el artículo 48 de la LCSP.

Asimismo, procede analizar las facultades de la persona titular de la presidencia de la federación empresarial recurrente para la interposición del presente recurso, teniendo en cuenta que, en el informe al recurso, el órgano de contratación tras citar y reproducir en parte o en su totalidad los artículos 14 y 21 de la citada federación, señala que *«La regulación contenida en los artículos 14 y 21 de los estatutos de FED establece que la competencia para la interposición del recurso especial en materia de contratación la ostenta la Asamblea General siendo delegable en la Junta Directiva. En este sentido, no consta acuerdo alguno de delegación en el Presidente que le legitime para la interposición del recurso especial careciendo de competencia para ello conforme al artículo 27 de los estatutos de FED»*, concluyendo el órgano de contratación que *«Sobre la base de lo expuesto y conforme al artículo 55 b) de la Ley de Contratos del Sector Público, procede la inadmisión del recurso presentado por falta de legitimación del Presidente para interponer el recurso en nombre de FED, ya que conforme a sus estatutos debe ser la Asamblea General la que acuerde la impugnación»*.

Pues bien, tal pretensión de inadmisión no puede acogerse en el ámbito de este procedimiento, al no ser trasladable al mismo las especialidades procesales que para la interposición del recurso contencioso-administrativo establece el artículo 45.2 d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, precepto que prevé que se acompañe al recurso contencioso-administrativo *«El documento o documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos exigidos para entablar acciones las personas jurídicas con arreglo a las normas o estatutos que les sean de aplicación (...)»*. Al respecto, conforme al artículo 56.1 y disposición final cuarta de la LCSP, en el ámbito del procedimiento del recurso especial es de aplicación supletoria la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que no contiene previsión equivalente al respecto.

En cualquier caso, en el supuesto analizado, la federación empresarial recurrente aporta escritura de nombramiento de la persona firmante del recurso como titular de la presidencia de la citada federación, adjuntándose a dicha escritura certificación del acuerdo de la junta directiva por el que se procedió a dicho nombramiento con indicación de las funciones atribuidas conforme a lo dispuesto en el artículo 27 de los estatutos de la federación. Dichas funciones se establecen a título meramente enunciativo y, entre ellas, está además la de *«promover y desarrollar los fines de la asociación»*, siendo uno de estos fines promover acciones judiciales o extrajudiciales en defensa de los intereses generales de las entidades asociadas.

Procede, pues, reconocer a la persona titular de la presidencia de la federación facultad de representación para la interposición del recurso especial en materia de contratación en nombre de aquella.

Por último, en relación con la pretensión del órgano de contratación de inadmisión del recurso presentado por falta de legitimación de la persona titular de la presidencia para interponerlo en nombre de la federación, puesta de manifiesto en el informe al recurso, este Tribunal ha de indicar que en el recurso 592/2024 interpuesto por la actual federación empresarial recurrente, contra una licitación con el mismo objeto que la que se examina y convocada por el mismo Ayuntamiento de Valencia de la Concepción, estimado parcialmente por este Órgano en su Resolución 659/2024 de 20 de diciembre, que fue notificada fehacientemente entre otros al citado Ayuntamiento, en el informe al citado recurso 592/2024 el órgano de contratación esgrimió la misma pretensión



de inadmisión que en el informe al recurso que ahora se examina, que fue al igual que ahora desestimada con los mismos argumentos. Ambos informes del órgano de contratación fueron suscritos por la misma persona.

Sobre tal proceder, se ha de señalar la imposibilidad legal de reabrir la cuestión relativa a la facultad de representación de la persona titular de la presidencia de la federación empresarial recurrente, para la interposición del recurso especial en nombre de aquella, ante este mismo Órgano con motivo de otro recurso especial, porque la misma quedó ya zanjada en vía administrativa en la mencionada Resolución 659/2024 de 20 de diciembre y lo que ahora pretende el órgano de contratación en su informe al recurso es forzar un cambio o modificación de criterio por parte del Tribunal que, legalmente, no es posible, puesto que no cabe que este Órgano pueda revisar sus decisiones, siendo así que la única vía de que dispone el Ayuntamiento de Valencina de la Concepción para combatir los argumentos contenidos en la citada resolución de este Tribunal, sobre la supuesta indebida admisión de la facultad de representación de la persona titular de la presidencia de la federación empresarial recurrente, para la interposición del recurso especial en nombre de aquella, es la impugnación de la mencionada Resolución 659/2024 en la vía jurisdiccional contencioso administrativa.

En tal sentido, el artículo 59 de la LCSP viene a señalar que la resolución del recurso especial solo es susceptible de recurso contencioso-administrativo, siendo directamente ejecutiva y sin que proceda su revisión de oficio.

Como ya se señalaba en la Resolución 73/2013 de 3 de junio, de este Órgano y se ha reiterado en otras muchas posteriores, entre otras, en la 15/2019 de 22 de enero, en la 454/2021 de 11 de noviembre, en la 197/2022 de 25 de marzo, en la 24/2023 de 13 de enero y en la 563/2023 de 10 de noviembre, el Tribunal Supremo en su Sentencia, de 29 de mayo de 1995, reconoce que la resolución administrativa *«que entra a resolver el fondo de la controversia, y estima o desestima las pretensiones deducidas, deja definitivamente zanjada la cuestión»*. En el mismo sentido, como ya se expuso en las citadas resoluciones, se pronuncia el Alto Tribunal en la Sentencia, de 12 de junio de 1997, al señalar que las resoluciones que concluyen los procedimientos *«de un modo ordinario tienen atribuidas, paralelamente a la sentencias jurisdiccionales firmes, los mismos efectos de la cosa juzgada formal (o imposibilidad de impugnación dentro de un mismo procedimiento de lo ya resultado o juzgado) y de la cosa juzgada material, tanto positiva (o prejudicial) como negativa (o excluyente de la posibilidad de volver a plantear, en un nuevo procedimiento, lo ya finiquitado en otro anterior, con elementos subjetivos y objetivos idénticos)»*.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra el pliego de cláusulas administrativas particulares en un contrato de servicios, cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.a) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición, en el supuesto examinado, conforme a la documentación contenida en el procedimiento de recurso, los pliegos fueron puestos a disposición de las personas interesadas el 14 de marzo de 2025 en el perfil de contratante, por lo que el recurso presentado en el registro de este Tribunal el 4 de abril de 2025 se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la federación recurrente.



Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta. En este sentido, la recurrente interpone el presente recurso contra el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) que, entre otra documentación, rige el procedimiento de licitación solicitando a este Tribunal que con estimación del mismo «anule el presupuesto base de licitación, el valor estimado y el precio del contrato SAD fijados en dicho Pliego, ordenando la retroacción del procedimiento de contratación a fin de que se efectúe un nuevo cálculo de estas magnitudes conforme se ha indicado en el cuerpo de este escrito y, efectuado todo ello, se otorgue un nuevo plazo para que aquellos licitadores interesados puedan presentar una proposición conforme a la nueva redacción de dicho Pliego.».

La recurrente afirma que el PCAP infringe los artículos 100.2, 101.2 y 102.3 de la LCSP y la Resolución 659/2024 de 20 de diciembre, de este Tribunal. En este sentido, señala que al igual que en la licitación anterior se hace coincidir el precio del contrato con el importe de la subvención de este servicio, establecido en la suma de 16,15 euros, impuesto sobre el valor añadido (IVA) incluido por Resolución de 9 de julio de 2024 de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía. Al respecto, indica la recurrente que la citada Resolución 659/2024 señalaba de forma clara y contundente que las entidades locales habían de participar en la financiación del servicio de ayuda a domicilio para el supuesto de que el precio de mercado sea superior al coste máximo de financiación, -con lo que se reafirmaba en la obligación de que el precio del contrato responda al precio real o de mercado de prestación de dicho servicio con independencia del importe objeto de subvención- y anulaba los pliegos de esta convocatoria para que se desglosaran los costes y se respetara el Convenio colectivo de aplicación y demás normativa vigente.

De esta forma, a juicio de la recurrente, la metodología empleada en el PCAP no conlleva un análisis y estudio de los costes reales del servicio para determinar la suma de su importe y fijarlo como precio de la licitación, sino que se parte de la cifra que quiere fijar como precio unitario (16,15 euros IVA incluido) y, a partir de ahí, se acomodan las partidas de costes y gastos para que no se supere en ningún caso la cifra anterior, con la evidente intención de no tener que abonar cantidad alguna por la prestación de este servicio y que todo este coste se asuma por la empresa que resulte adjudicataria; sin embargo, los costes y gastos reales de este servicio son superiores a la cifra de 16,15 euros de la subvención, como se acredita con el estudio de costes que se adjunta al recurso (documento 4), que determina que dichos costes sean de 20,71 euros IVA incluido.

Acto seguido, el recurso analiza y denuncia en cierta medida el coste de la mano de obra directa y los costes indirectos (gastos generales y beneficio industrial), y dentro de los primeros los salarios, la jornada efectiva de trabajo y el plus de antigüedad; dentro de la jornada efectiva de trabajo la recurrente cuestiona las horas para formación, incidencias (permisos, absentismo, enfermedad, etc.), desplazamientos y descanso.

Tras lo cual, afirma la recurrente que procede la anulación del PCAP en lo referente al presupuesto base de licitación, al valor estimado del contrato y al precio del mismo, con retroacción de actuaciones para que se desglosen los costes directos e indirectos y de prestación del servicio y para que dichas magnitudes económicas puedan ser nuevamente fijadas conforme al precio de mercado y la normativa laboral y Convenio colectivo de aplicación.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

En cuanto al fondo del asunto, el órgano de contratación en su informe al recurso en esencia tras citar y transcribir en parte la Resolución 659/2024 de 20 de diciembre, de este Tribunal, reproduce en su integridad el anexo VII del PCAP, relativo al presupuesto base de licitación, concluyendo lo siguiente:



«1- El estudio de costes realizado por el Ayuntamiento de Valencina de la Concepción ha reflejado todas las consideraciones realizadas por el TARCJA en su resolución 659/2024, considerando como tiempo efectivo las horas de formación y desplazamiento, contemplando en el mismo el absentismo conforme a estimaciones racionales, incluyendo los pluses de domingos y festivos (y no así los referidos a nocturnidad al no contemplarse dentro de los horarios de la prestación). Del mismo modo el estudio económico ha tenido en consideración los costes de antigüedad y coordinación, y ha establecido % racionales y adecuados, conforme a lo que supone la prestación de este servicio en el municipio de Valencina de la Concepción, de gastos generales y beneficio industrial.

2- El Ayuntamiento de Valencina de la Concepción es el encargado, en su condición de Administración Pública, de realizar el estudio económico que fundamenta el precio del contrato sin necesidad de entrar a rebatir los análisis de parte que de forma interesada realiza FED para aumentar los precios del sector y que no toman como referencia los datos reales del servicio en Valencina de la Concepción. De esta forma el presente informe no entra a analizar el estudio económico aportado por FED, sino que defiende la justificación y desglose pormenorizado que se realiza en el estudio económico que consta en el expediente municipal, siendo el mismo suficiente para garantizar la prestación del servicio y los costes salariales de los trabajadores dándose cumplimiento a los artículos 100.2, 101.2 y 102.3 LCSP.

Además, el hecho de que en la presente licitación participen 3 empresas candidatas, que han aceptado el contenido de los pliegos, y por tanto el precio de licitación calculado conforme al desglose descrito, refleja la viabilidad económica de la prestación del servicio.

3- La citada resolución 659/2024 del TARCJA no dio la razón a la recurrente FED por considerar insuficiente el precio de licitación, estimó parcialmente el recurso presentado para que el estudio de costes desglosara de forma pormenorizada el precio del servicio con la finalidad de garantizar especialmente los costes salariales de los trabajadores del Servicio de Ayuda a Domicilio, circunstancia esta que se acredita en la presente licitación.

4- Los argumentos esgrimidos por FED en ningún momento se basan en las peculiaridades que la prestación del Servicio de Ayuda a Domicilio presenta en el municipio de Valencina de la Concepción. La generalidad de la impugnación realizada sin analizar el estudio de costes del PCAP es tal, que llega a enunciarse que no se tiene en consideración en hecho de que el horizonte temporal llegue a 2026 cuando el estudio de costes salariales lo prevé de forma expresa con una estimación de subida del 2,8%.».

SEXTO. Consideraciones del Tribunal.

Primera. Sobre la ausencia por parte del órgano de contratación de alegaciones sobre el fondo del recurso.

En los términos reproducidos en el fundamento anterior, el órgano de contratación en su informe al recurso afirma que no entra a analizar el estudio económico aportado por la federación recurrente, sino que defiende la justificación y desglose pormenorizado que se realiza en el estudio económico que consta en el expediente municipal, siendo el mismo suficiente para garantizar la prestación del servicio y los costes salariales de las personas trabajadoras dándose cumplimiento a los artículos 100.2, 101.2 y 102.3 de la LCSP.

Pues bien, tal ausencia por parte del órgano de contratación de alegación alguna sobre las denuncias vertidas en el recurso sobre la insuficiencia del presupuesto base de licitación, relativas al coste de la mano de obra directa y a los costes indirectos (gastos generales y beneficio industrial), y dentro de los primeros a los salarios, a la jornada efectiva de trabajo (horas para formación, incidencias -permisos, absentismo, enfermedad, etc.-, desplazamientos y descanso) y al plus de antigüedad, que en cierta forma pudiese desvirtuar los razonamientos esgrimidos en el escrito de impugnación, sustrae a este Tribunal en su análisis de los argumentos del órgano de



contratación de oposición al recurso, más allá de los contenidos en el procedimiento de licitación y de afirmar que en su condición de Administración Pública es el encargado de realizar el estudio económico que fundamenta el precio del contrato sin necesidad de entrar a rebatir los análisis de parte que de forma interesada realiza la recurrente para aumentar los precios del sector y que no toman como referencia los datos reales del servicio en Valencina de la Concepción (v.g. Resoluciones 211/2021 de 27 de mayo, 537/2021 de 10 de diciembre, 465/2022 de 22 de septiembre, 102/2023 de 17 de febrero, 278/2023 de 19 de mayo, 79/2024 de 16 de febrero, 100/2024 de 13 de marzo, 416/2024 de 27 de septiembre y 64/2025 de 31 de enero, de este Tribunal, entre otras muchas).

Segunda. Sobre el criterio temporal que ha de tenerse en consideración para elaborar el presupuesto base de licitación y el cálculo del valor estimado del contrato, y por tanto de la aplicación del convenio colectivo laboral de referencia.

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen que se centra en determinar si el presupuesto base de licitación elaborado por el órgano de contratación es o no adecuado a los precios de mercado, como preceptúa el primer inciso del apartado 2 del artículo 100 de la LCSP.

Pues bien, este Tribunal, entre otras, en sus Resoluciones 281/2022 de 20 de mayo, 8/2023 de 13 de enero, 146/2024 de 9 de abril y 481/2024 de 31 de octubre, ha afirmado que el criterio temporal que ha de tenerse en consideración para elaborar el presupuesto base de licitación y el cálculo del valor estimado del contrato, y por tanto de la aplicación del convenio colectivo laboral de referencia, ha de ser el referido al momento del envío del anuncio de licitación o en caso de que no se requiera tal anuncio, al momento de inicio del procedimiento de adjudicación.

En efecto, de conformidad con lo previsto en los artículos 100.2 y 101.2 de la LCSP, el presupuesto base de licitación y, por ende, el valor estimado del contrato, han de adecuarse a los precios de mercado en el momento de su elaboración por el órgano de contratación (v.g. Resoluciones de este Tribunal, entre otras, 400/2019 de 28 de noviembre, 50/2020 de 14 de febrero, 224/2020 de 2 de julio, 237/2020 de 9 de julio, 253/2021 de 24 de junio 8 y 107/2022 de 11 de febrero). En este sentido, los órganos de contratación han de fijar el presupuesto base de licitación y contemplar en el mismo los costes laborales que resulten de aplicación conforme al convenio colectivo que rija en el momento de elaboración del citado presupuesto (v.g. Resoluciones de este Tribunal, entre otras, 226/2020 de 2 de julio y 503/2021 de 25 de noviembre).

Al respecto, en lo que aquí interesa y respecto de la determinación de cuál es el momento de la elaboración del presupuesto base de licitación, el artículo 101.7 de la LCSP dispone que el cálculo del valor estimado del contrato, y por ende del presupuesto base de licitación, deberá hacerse teniendo en cuenta los precios habituales del mercado, y estar referido 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.

En el supuesto que ahora se examina, la fecha de referencia que ha de tenerse en cuenta para la elaboración del presupuesto base de licitación, y por ende, del valor estimado del contrato es la de 13 de marzo de 2025, fecha en la que se envió el anuncio de licitación al Diario Oficial de la Unión Europea, por lo que teniendo en cuenta que el Convenio colectivo del sector ayuda a domicilio de Sevilla y provincia (Código 41003765012001), con vigencia desde 1 de enero de 2021 a 31 de diciembre de 2025, fue publicado en el Boletín oficial de la provincia de Sevilla número 38 de fecha 16 de febrero de 2023, dicho Convenio colectivo es el aplicable a la presente licitación, incluida la modificación de su artículo 43 publicada en el citado Boletín oficial número 26 de 7 de febrero de 2025 (en adelante Convenio colectivo aplicable), circunstancia que no cuestiona la federación recurrente, cuando entre otras consideraciones señala que *«El Convenio Colectivo que resulta de aplicación al*



personal que presta el Servicio SAD es el Convenio Colectivo del Sector Ayuda a Domicilio de Sevilla y provincia (Código 41003765012001), cuya vigencia finalizada el 31/12/2025».

Tercera. Sobre los salarios del personal con categoría de auxiliar de ayuda a domicilio.

Como se ha expuesto anteriormente, la federación recurrente denuncia dentro del coste de la mano de obra directa los salarios, la jornada efectiva de trabajo y el plus de antigüedad. En cuanto a los salarios tras una serie de cuestiones relacionadas con que la vigencia del convenio expira el 31 de diciembre de 2025 y que la primera anualidad del contrato se desarrollará en parte en el año 2026, afirma estar conforme con la previsión del PCAP de una tasa de revisión del índice de precios al consumo (IPC) del 2,8% para dicho año.

Sin embargo, muestra su disconformidad con el salario base mensual con 14 pagas previsto en el PCAP, para la categoría de auxiliar de ayuda a domicilio de 1.143,70 euros en 2025 y de 1.175,72 euros en 2026, al ser inferior al salario mínimo interprofesional (SMI) establecido para el año 2025, por el Real Decreto 87/2025, de 11 de febrero, en la cantidad de 1.184 euros al mes en 14 pagas, por lo que a su entender los salarios correctos a considerar para la persona auxiliar de ayuda a domicilio han de ser de 1.184 euros para el año 2025 y de 1.217,15 euros para el 2026.

Pues bien, el Real Decreto 87/2025, de 11 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2025 fue publicado en el Boletín Oficial del Estado número 37, de 12 de febrero de 2025, conforme a su disposición final tercera entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el citado Boletín y surtirá efectos durante el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2025, procediendo, en consecuencia, el abono del salario mínimo fijado en este con efectos desde el 1 de enero de 2025, por lo que teniendo en cuenta como se ha expuesto en la consideración anterior, en el supuesto que ahora se examina la fecha de referencia que ha de tenerse en cuenta para la elaboración del presupuesto base de licitación, y por ende, del valor estimado del contrato es la de 13 de marzo de 2025, lo que supone que el citado Real Decreto 87/2025, de 11 de febrero, es de aplicación a la presente licitación.

En este sentido, y en lo que aquí concierne el primer párrafo del artículo 1 de dicho Real Decreto 87/2025, de 11 de febrero, establece que el salario mínimo para cualesquiera actividades en la agricultura, en la industria y en los servicios, sin distinción de sexo ni edad de las personas trabajadoras, queda fijado en 39,47 euros por día o 1.184 euros por mes, según el salario esté fijado por días o por meses.

En definitiva, en la licitación que se analiza, el salario para la categoría de auxiliar de ayuda a domicilio queda fijado en 1.184 euros por mes.

Procede, pues, estimar en los términos expuestos el primero de los motivos de recurso y ello sin perjuicio de lo que se indicará más adelante en el fundamento séptimo.

Cuarta. Sobre la jornada efectiva de trabajo para el personal con categoría de auxiliar de ayuda a domicilio.

Como se viene señalando, la federación recurrente denuncia dentro del coste de la mano de obra directa los salarios, la jornada efectiva de trabajo y el plus de antigüedad. En cuanto a la jornada efectiva de trabajo, indica que el PCAP impugnado considera que dicha jornada es de 1.576,6 horas anuales, al detraer solo 88,4 horas de la jornada de 1.665 horas prevista en el Convenio colectivo aplicable. Sin embargo, a su entender, las horas de trabajo efectivo de cada persona trabajadora son menores a las 1.576,6 horas que señala el PCAP impugnado, por las razones que señala relacionadas con las horas para formación, incidencias (permisos, absentismo, enfermedad, etc.), desplazamientos y descanso.



1. Formación. En cuanto las horas de formación, señala la recurrente que el PCAP considera suficiente la estimación de 6,4 horas de formación a cargo de las empresas, lo que es una previsión claramente contraria a lo dispuesto en el Convenio colectivo aplicable, que establece en su artículo (que no señala) que la formación ha de tener una duración mínima de 32 horas anuales, tras lo cual reproduce en parte o en su totalidad dicho artículo sin indicar a cuál se refiere. Sobre ello, señala la recurrente que la obligación de incluir como tiempo efectivo de trabajo la formación del personal y repercutir su coste en el precio del contrato fue expresamente admitida por la citada Resolución 659/2024 de 20 de diciembre.

Por su parte, el anexo VII del PCAP relativo al presupuesto base de licitación, manifiesta que el artículo 22.2 del Convenio colectivo aplicable establece un mínimo de horas anuales de formación. En este sentido, se indica que teniendo en cuenta los cauces de financiación de los planes de formación previstos en el artículo 23 del convenio, tales que las empresas podrán solicitar los fondos en la forma y condiciones establecidas por el IV Acuerdo Nacional de Formación Continua, previéndose en su normativa regulatoria el porcentaje en que las empresas participarán con sus propios recursos, se considera suficiente la estimación de 6,4 horas de formación a cargo de las empresas que habrá que detraer, al ser consideradas como tiempo de trabajo efectivo.

Pues bien, en lo que aquí interesa, el Convenio colectivo aplicable en su artículo 22 dispone, en concreto en el párrafo segundo de su apartado 2, que *«Para la consecución de los objetivos planteados en materia de formación, las empresas realizarán cursos específicos, con contenidos acordes a la actividad propia del sector, garantizándose una duración mínima de 32 horas anuales, que serán consideradas como tiempo de trabajo efectivo»*.

No cabe duda, pues, que dentro del ámbito del Convenio colectivo aplicable las empresas están obligadas a realizar cursos específicos, con contenidos acordes a la actividad propia del sector, garantizándose a las personas trabajadoras una duración mínima de 32 horas anuales, que serán consideradas como tiempo de trabajo efectivo, y por tanto con la repercusión que ello pueda tener en cuanto a la jornada efectiva de trabajo.

En este sentido, como indica la recurrente dicha circunstancia ya fue puesta de manifiesto por este Tribunal en la citada Resolución 659/2024 de 20 de diciembre, que en su fundamento de derecho sexto vino a señalar que *«1) El órgano de contratación refiere que la suma de salario base por 14 pagas, el coste medio de la antigüedad anual y el gasto en Seguridad Social da como resultado el coste total anual por auxiliar, el cual se ha dividido entre el nº de horas anuales que establece el Convenio (1.665 para 2025) obteniéndose el coste hora de 12,94 euros. No obstante, asiste la razón a la recurrente cuando manifiesta que habrá de tenerse en cuenta lo previsto en los artículos 22 y 31.2 del Convenio respecto a considerar, como tiempo efectivo de trabajo, 32 horas mínimas de formación y el tiempo de desplazamiento entre domicilios de los usuarios, con la consiguiente repercusión que ello pueda tener en el cómputo del coste hora»*.

En definitiva, dentro de la jornada efectiva de trabajo anual habrá que detraerse 32 horas mínimas de formación y no las de 6,4 horas estimadas por el órgano de contratación en el PCAP.

Procede, pues, estimar en los términos expuestos el motivo de recurso relacionado con las horas de formación dentro de la jornada efectiva de trabajo anual.

2. Incidencias (permisos, absentismo, enfermedad, etc.). Sobre las horas de incidencias (permisos, absentismo, enfermedad, etc.), indica la recurrente que el PCAP impugnado considera razonable repercutir en el precio del servicio un coste del 3% de las horas anuales por estos conceptos, lo que supondrían 50 horas al año, previsión que a su entender es irrealista y está calculada claramente a la baja. En este sentido, señala que a falta de datos reales del servicio, se considera razonable acudir a fuentes externas e imparciales y estimar el % de absentismo laboral publicado en el *“Informe Trimestral de Absentismo Laboral – Cuarto trimestre 2024”* de la consultora



Randstad a fecha 27 de marzo de 2025 (se adjunta al recurso como documento 7), en el que el sector de actividades de servicios sociales sin alojamiento tiene un absentismo del 9,9%, situándose como octavo sector con más absentismo de los analizados. Al respecto, dicho porcentaje supone unas 164,83 horas sobre la jornada anual.

Por su parte, el anexo VII del PCAP relativo al presupuesto base de licitación, señala que teniendo en cuenta que parte de estos costes están repartidos entre empresas y seguridad social y/o mutualidades, se considera razonable repercutir en el precio del servicio un 3% de las horas anuales, lo que supondrían 50 horas al año.

En este sentido, dicha circunstancia ya fue señalada por este Tribunal en la citada Resolución 659/2024 de 20 de diciembre, que en su fundamento de derecho sexto vino a señalar lo siguiente:

«2) Respecto a la previsión del absentismo laboral entre los costes del servicio, resulta ilustrativa la Resolución 562/2023, de 10 de noviembre, de este Tribunal que alude a pronunciamientos anteriores y en la que se manifiesta lo siguiente: “el absentismo de las personas trabajadoras es un dato a valorar dentro de la determinación de los gastos o costes necesarios para realizar la prestación que se licita, que sin embargo no deja de ser un hecho incierto, que salvo en los supuestos de ausencia prevista legalmente no puede asegurarse, en todo caso, preverse desde la experiencia y la estadística, que depende en gran medida de las personas que vayan a ejecutar la prestación, así como de la organización empresarial de cada entidad (v.g. Resolución 400/2019, de 28 noviembre, de este Tribunal)”.

Por tanto, si bien el absentismo debe tenerse en consideración en la determinación del coste del servicio, es un dato incierto que depende de diversos factores, no siendo suficiente a los efectos de su estimación el porcentaje que arroja el informe de la consultora Randstad -a que se refiere la recurrente- toda vez que refleja la tasa de absentismo en el sector con código CNAE 88 "Actividades de Servicios Sociales sin alojamiento", que no solo incluye la ayuda a domicilio. Así pues, como señala el órgano de contratación, el dato aportado por la recurrente no resulta representativo del absentismo concreto en el ámbito de la ayuda a domicilio.

En cualquier caso, tampoco puede admitirse sin más la alegación del órgano de contratación en su informe al recurso -de la que no se advierte mención en el PCAP- relativa a que la partida de “otros costes directos” incluye varios de ellos entre los que se encuentra el absentismo.».

Pues bien, la recurrente, al igual que indicó en el recurso resuelto por este Tribunal en la tantas veces citada Resolución 659/2024 de 20 de diciembre, vuelve a insistir en el informe de la consultora Randstad para el sector de actividades de servicios sociales sin alojamiento para apoyar su argumentación, y ello a pesar de que este Órgano en la citada resolución ya le indicó que no era suficiente a los efectos de su estimación el porcentaje que arroja el informe de la consultora Randstad, toda vez que refleja la tasa de absentismo en el sector con código CNAE 88 "Actividades de Servicios Sociales sin alojamiento", que no solo incluye la ayuda a domicilio, por lo que el dato aportado por la recurrente no resulta representativo del absentismo concreto en el ámbito de la ayuda a domicilio.

Sin embargo, por parte del órgano de contratación se ha clarificado en el anexo VII del PCAP relativo al presupuesto base de licitación en la presente licitación, que teniendo en cuenta que parte de estos costes están repartidos entre empresas y seguridad social y/o mutualidades, se considera razonable repercutir en el precio del servicio un 3% de las horas anuales, porcentaje que la recurrente no ha cuestionado más allá de volver a basar su oposición en el informe de la consultora Randstad.



Por lo expuesto y analizado, procede desestimar en los términos reproducidos el motivo de recurso relacionado con las horas de incidencias (permisos, absentismo, enfermedad, etc.).

3. Desplazamientos. Respecto a las horas de desplazamientos indica la recurrente que el PCAP recurrido prevé un tiempo de desplazamiento de 2 horas anuales, lo que a su juicio es absolutamente irreal e irracional, ya que supone poco más de 30 segundos al día. En este sentido, el recurso basándose en el estudio de costes que aporta estima razonable que el tiempo de desplazamiento entre servicios sea de aproximadamente 5 minutos por cada hora de servicio, que supone un 8,33% por cada hora (5 minutos por cada 60 minutos), esto es 138,69 horas sobre la jornada de trabajo anual.

Por su parte, el anexo VII del PCAP relativo al presupuesto base de licitación, afirma que el tiempo empleado en el desplazamiento entre servicios, una vez iniciada la jornada laboral por la persona trabajadora, tienen la consideración de trabajo efectivo. En este sentido, se indica en dicho pliego que aun así y suponiendo que la empresa adjudicataria ajustará la planificación del trabajo de tal forma que el tiempo de desplazamiento ente usuarios del servicio resulte el mínimo, se hace una estimación residual de 2 horas a detracer por este concepto.

Al respecto, el Convenio colectivo aplicable en el primer párrafo de su artículo 31.2 afirma que tendrá la consideración de trabajo efectivo las horas que se dediquen a la asistencia en el domicilio del usuario, así como el tiempo real empleado en el desplazamiento entre servicios.

En este sentido, dicha circunstancia ya fue puesta de manifiesto por este Tribunal en la citada Resolución 659/2024 de 20 de diciembre, que en su fundamento de derecho sexto vino a señalar que «1) *El órgano de contratación refiere que la suma de salario base por 14 pagas, el coste medio de la antigüedad anual y el gasto en Seguridad Social da como resultado el coste total anual por auxiliar, el cual se ha dividido entre el nº de horas anuales que establece el Convenio (1.665 para 2025) obteniéndose el coste hora de 12,94 euros. No obstante, asiste la razón a la recurrente cuando manifiesta que habrá de tenerse en cuenta lo previsto en los artículos 22 y 31.2 del Convenio respecto a considerar, como tiempo efectivo de trabajo, 32 horas mínimas de formación y el tiempo de desplazamiento entre domicilios de los usuarios, con la consiguiente repercusión que ello pueda tener en el cómputo del coste hora».* (el subrayado es nuestro).

No cabe duda, que dentro del ámbito del Convenio colectivo aplicable las empresas están obligadas a computar como trabajo efectivo, el tiempo real empleado por las personas trabajadoras en el desplazamiento entre servicios. Dicha circunstancia es asumida tanto por la recurrente como por el órgano de contratación en el PCAP, la controversia surge en cuanto al tiempo real empleado en el desplazamiento que dicho pliego lo estima en 2 horas anuales y la recurrente en 138,69 horas al año.

En este sentido, la jornada anual máxima prevista en el artículo 31.1 del Convenio colectivo aplicable es de 1.665 horas; asimismo la estimación de la jornada anual efectiva de trabajo realizada en el PCAP es de 1.576,60 horas; y la prevista por la recurrente es de 1.266 horas al año. Así las cosas, grosso modo, si para computar el desplazamiento se toma la previsión del PCAP, el tiempo entre servicios sería de 4,57 segundos. Asimismo, si se dan por correctos los datos aportados por la recurrente que afirma que el tiempo de desplazamiento entre servicios es de poco más de 30 segundos al día, muy similar a los 4,57 segundos por cada desplazamiento, circunstancia ésta que no ha sido cuestionada por el órgano de contratación en el informe al recurso, dado que como se he expuesto no se pronuncia sobre los argumentos puestos de manifiesto por la recurrente, dicha cantidad de aproximadamente 5 segundos de media entre cada hora de servicio se antoja claramente insuficiente y ello con independencia de que se tome o no como referencia los datos reales del servicio en Valencina de la Concepción.



Tampoco, a juicio de este Tribunal, es posible afirmar que el tiempo de desplazamiento entre servicios haya de ser de 5 minutos por cada hora de servicio, como pretende la recurrente, dado que debe ser el órgano de contratación conocedor de la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, el encargado de estimar dicho tiempo, sin que como se ha indicado aproximadamente 5 segundos de media entre cada hora de servicio pueda considerarse suficiente.

Procede, pues, estimar en los términos expuestos el motivo de recurso relacionado con las horas de desplazamiento entre servicios.

4. Descanso. En cuanto a las horas de descanso retribuido indica la recurrente que se fija en 15 minutos para la jornada superior a 6 horas, que se considerará como trabajo efectivamente realizado, sin que implique aumento de la jornada laboral. Señala que, a su juicio, este descanso afecta a la jornada efectiva de trabajo, ya que durante estos 15 minutos no se prestan servicios y ha de tenerse en cuenta en el precio del contrato. En este sentido, sobre el cálculo de horas, manifiesta la recurrente remitirse al estudio económico que aporta que fija la disminución de la jornada anual en una media de 33,48 horas.

Por su parte, el anexo VII del PCAP relativo al presupuesto base de licitación, sobre el descanso, señala expresamente que «*El descanso de 15´ retribuido para jornada superior a 6 horas se considerará como trabajo efectivamente realizado, sin que implique aumento de la jornada laboral*», sin expresar el número de horas que dicho descanso supone dentro de la jornada efectiva de trabajo para el personal con categoría de auxiliar de ayuda a domicilio, ni si dentro del periodo anual alguna de las jornadas de trabajo para dicho personal es inferior a seis horas y, por tanto, no habría de computarse esos quince minutos.

Al respecto, el Convenio colectivo aplicable en el último párrafo de su artículo 31.2 afirma que aquellas personas trabajadoras que presten sus servicios en jornada diaria continuada de seis horas o más, disfrutarán de un período de descanso durante la jornada de quince minutos de duración, que tendrá la consideración de tiempo efectivo de trabajo a todos los efectos.

No cabe duda, por tanto, que dentro del ámbito del Convenio colectivo aplicable las empresas están obligadas a computar como trabajo efectivo para cada una de las personas trabajadoras, el descanso de quince minutos siempre que presten sus servicios en jornada diaria continuada de seis horas o más. Dicha circunstancia, como se ha indicado, es asumida por el órgano de contratación, pero no cuantifica el tiempo que ello supone dentro de la jornada anual de trabajo, ni si pudiese haber alguna situación en la que la jornada de trabajo continuada no alcanzase las horas establecidas en el citado Convenio colectivo aplicable.

Por su parte, la recurrente en el estudio económico que aporta parte de que a todo el personal con un contrato de treinta horas o más a la semana se les imputa un tiempo de descanso diario de 15 minutos, al suponer que trabajan cinco días a la semana y que cada día trabajan como mínimo seis horas, por lo que partiendo del listado del personal a subrogar publicado en la presente licitación, y considerando 44,2 semanas de trabajo a lo largo del año (doscientos veintiún días laborales dividido por cinco días laborables), la media por persona trabajadora que disminuye la jornada anual en concepto de descanso es de 33,48 horas.

Sin embargo, ha de ser el órgano de contratación el que conocedor de los datos reales del servicio de ayuda a domicilio en Valencina de la Concepción, como de forma recurrente manifiesta en su informe al recurso, el que realice una estimación lo más aproximada posible de la incidencia que dichos 15 minutos tienen en la jornada anual de las personas trabajadoras, que no puede ser ninguna como ha indicado en la presente licitación, salvo que en la misma no se de la circunstancia recogida en el último párrafo del artículo 31.2 del Convenio colectivo



aplicable, que como se ha señalado indica que «*Aquellos/as trabajadores/as que presten sus servicios en jornada diaria continuada de seis horas o más, disfrutarán de un período de descanso durante la jornada de quince minutos de duración, que tendrá la consideración de tiempo efectivo de trabajo a todos los efectos*».

Procede, pues, estimar en los términos expuestos el motivo de recurso relacionado con los quince minutos de descanso establecidos en el último párrafo del artículo 31.2 del Convenio colectivo aplicable.

Quinta. Sobre el plus de antigüedad para el personal con categoría de auxiliar de ayuda a domicilio.

Como se ha manifestado, la federación recurrente denuncia dentro del coste de la mano de obra directa los salarios, la jornada efectiva de trabajo y el plus de antigüedad. En cuanto al plus de antigüedad, indica que el PCAP impugnado considera una media estimada por antigüedad de “0,94 euros”, tomando cuenta los datos de antigüedad del personal a subrogar. Sin embargo, a su juicio, este cálculo no es correcto, ya que la media de antigüedad del personal a subrogar es de un trienio a fecha actual, por lo que en cuanto a la cuantía el plus de antigüedad está fijado en las tablas del convenio en 21,44 euros en 2025 y conforme a la revalorización prevista del 2,8%, alcanzaría la cifra de 22,04 euros en 2026.

Por su parte, el anexo VII del PCAP relativo al presupuesto base de licitación, sobre plus de antigüedad, indica expresamente «*Plus Antigüedad: la antigüedad media estimada es 0,94. Para este cálculo se han tenido en cuenta los datos de antigüedad del personal a subrogar*».

Pues bien, lo primero que ha de ponerse de manifiesto es que la expresión 0,94 utilizada por el PCAP ha de referirse necesariamente al número de trienios por persona trabajadora y no a euros como se indica en el recurso. En este sentido, tanto el órgano de contratación como la recurrente afirman que tienen en cuenta los datos de antigüedad del personal a subrogar, discrepando en la estimación del número de trienios por persona trabajadora, 0,94 el órgano de contratación y uno la recurrente, diferencia que es muy poco significativa.

En todo caso, ha de tenerse en cuenta como ha puesto de manifiesto este Tribunal en multitud de ocasiones, que el cálculo de las personas trabajadoras necesarias para la ejecución de los servicios objeto del contrato no deriva de la subrogación o no del personal actual, sino de los requisitos de la prestación establecidos en los pliegos (v.g. Resoluciones de este Tribunal 123/2017 de 9 de junio, 233/2018 de 2 de agosto, 335/2019 de 18 de octubre, 226/2020 de 2 de julio, 97/2021 de 20 de mayo, 221/2022 de 8 de abril, 225/2023 de 28 de abril y 41/2024 de 26 de enero, entre otras muchas). De forma similar se ha pronunciado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras, en su Resolución 156/2019, de 22 de febrero, con cita de abundante doctrina del citado Órgano.

En efecto, a la hora de fijar el presupuesto base de licitación de un contrato, el órgano de contratación debe tener en cuenta el principio de eficiencia y los objetivos de estabilidad presupuestaria que se consignan en el artículo 1 de la LCSP, sin que a la hora de definir las condiciones de la licitación esté vinculado por contrataciones anteriores, no estando obligado a mantener el mismo personal que ejecutaba la prestación anterior, debiendo contemplarse a los efectos de su cálculo los costes laborales del personal necesario para ejecutar la prestación conforme a lo definido en los pliegos, y no de aquel que pueda estar desempeñando sus servicios en la contrata anterior. En este sentido, una vez que opere la subrogación con la nueva entidad adjudicataria, es posible que determinadas personas trabajadoras de forma voluntaria no se subroguen con el nuevo empleador, o que éste a algunas de las subrogadas las asigne a otras funciones o que, en algunos casos, incluso proceda a prescindir de sus servicios.



Por tanto, no es posible admitir el alegato de la recurrente de que el cálculo estimado del número de trienios por persona trabajadora efectuado en el PCAP no es correcto, dado que como se ha expuesto el cálculo de las personas trabajadoras necesarias para la ejecución de los servicios objeto del contrato no deriva de la subrogación o no del personal actual, sino de los requisitos de la prestación establecidos en los pliegos, sin que además la diferencia en cuanto al número de trienios entre lo indicado en el citado pliego y lo denunciado por la recurrente sea significativa.

Procede, pues, desestimar en los términos expuestos el motivo de recurso relacionado con el plus de antigüedad para el personal con categoría de auxiliar de ayuda a domicilio y ello sin perjuicio de lo que se indicará más adelante en el fundamento séptimo.

Sexta. Sobre los costes indirectos (gastos generales y beneficio industrial).

Como se ha expresado, la federación recurrente además del coste de la mano de obra directa denuncia los costes indirectos (gastos generales y beneficio industrial) establecidos en el PCAP. En este sentido, afirma la recurrente que el PCAP recurrido establece como gastos generales un porcentaje del 3% sobre los costes directos y un beneficio industrial del 3,2% sobre los gastos de explotación.

Sobre ello, en primer lugar la recurrente señala que estos porcentajes son claramente inferiores a los fijados en la convocatoria del contrato “SAD-2305/2023”, en los que se contemplaban unos porcentajes para gastos generales del 5,5% y un beneficio industrial del 5%, incluso son todavía más reducidos que los que fijados por el Ayuntamiento de Valencina de la Concepción, en la anterior licitación de este contrato, expediente “754/2021”, lo que a su entender carece de justificación alguna, ya que desde el año 2021 los costes y gastos no han dejado de subir debido al periodo inflacionario producido por la crisis energética y la guerra de Ucrania; al respecto, solo basta comprobar las tasas de índices de precios al consumo, que fueron del 6,5 en 2021 y 5,7 en 2022, por lo que la reducción de costes carece de sentido alguno.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, la recurrente afirma que en cualquier caso lo que resulta relevante es que el PCAP no haya justificado en modo alguno las razones que le han llevado a reducir estos costes y gastos, no dando explicación alguna sobre las razones por las que se han reducidos estos porcentajes respecto de la convocatoria anterior. En este sentido, señala el recurso que dado que estos costes y gastos figuraban dentro del precio del contrato “SAD-230/2023”, su reducción había de pasar obligatoriamente y para eludir cualquier sospecha de fraude de ley, porque se explicara de forma detallada por qué ahora estos costes se consideran inferiores y cuáles son las circunstancias y motivaciones que han llevado a este convencimiento.

Y en tercer lugar y como corolario de todo lo denunciado, indica el recurso que lo que desde luego la normativa no permite es que se ajusten las partidas económicas para obtener el precio deseado, al margen de los costes y gastos reales de prestación del servicio, careciendo de sentido que los costes labores hayan subido respecto a la anterior convocatoria y los demás costes hayan bajado, por lo que todo apunta a que el Ayuntamiento ha optado por compensar con estas reducciones el mayor gasto de personal que la aplicación de las normas laborales conlleva, para poder ajustar el precio final del contrato al importe de la subvención autonómica, encontrándonos por tanto ante un fraude de ley, en el que el precio fijado no está sustentado por los costes reales del servicio, sino por cálculos arbitrarios y caprichosos que responden a otras finalidades y objetivos.

Pues bien, en lo relativo a las citadas alegaciones de la recurrente con relación a las condiciones de determinadas licitaciones anteriores, procede recordar que es doctrina de este Tribunal -plasmada de modo reiterado en sus resoluciones (v.g. Resoluciones 79/2019 de 21 de marzo, 19/2020 de 30 de enero, 450/2020 17 de diciembre, 251/2021 de 24 de junio, 424/2022 11 de agosto, 316/2024 de 2 de agosto y 54/2025 de 31 de enero, entre otras)-,



el carácter autónomo e independiente de los procedimientos de contratación respecto de otros anteriores o coetáneos, aun cuando coincidan en objeto y sujeto, en el sentido de que las actuaciones seguidas y las vicisitudes acaecidas en los mismos no pueden influir en otras licitaciones presentes o futuras que se rigen por sus propios pliegos y demás documentos contractuales.

Así, en la Resolución 19/2020 de 30 de enero, este Tribunal señalaba que *«(...) la invocación de otras licitaciones como elemento determinante de la inadecuación del presupuesto y valor estimado de esta licitación tampoco pueden ser relevantes a los efectos pretendidos por la recurrente, pues cada licitación es independiente de las demás, desconociéndose además las circunstancias y alcance concreto de cada una de ellas o los factores tenidos en cuenta para regular el régimen de cada una de las prestaciones. No basta, pues, invocar la identidad sustancial de todas ellas. Al respecto, este Tribunal viene sosteniendo el carácter autónomo e independiente de los procedimientos de contratación respecto de otros anteriores o coetáneos, aun cuando coincidan en objeto y sujeto, en el sentido de que las actuaciones seguidas y las vicisitudes acaecidas en los mismos no pueden influir en otras licitaciones presentes o futuras que se rigen por sus propios pliegos y demás documentos contractuales (v.g. Resoluciones 90/2019, de 21 de marzo, 185/2019, de 6 de junio y 257/2019, de 9 de agosto, entre las más recientes)»*.

Al respecto, en cuanto al desglose y por tanto a la justificación del presupuesto base de licitación y en concreto a los gastos generales y al beneficio industrial, el segundo inciso del artículo 100.2 de la LCSP, exige que lo sea en costes directos, costes indirectos y en otros eventuales gastos calculados para su determinación. En este sentido, es evidente lo incompleto de la regulación del nivel de desglose y por tanto de justificación recogido en dicho artículo, pues introduce un concepto indeterminado, esto es otros eventuales gastos calculados para su determinación, al no especificar cuáles son esos otros gastos. Debe acudir para colmar esa laguna al primer párrafo del apartado 2 del artículo 101 de la LCSP, que dispone que *«En el cálculo del valor estimado [y por ende del presupuesto base de licitación] 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»*.

Así pues, de la lectura conjunta de ambas normas es posible entender que el nivel de desglose del presupuesto base de licitación y, por ende, de valor estimado del contrato sería: costes directos, costes indirectos, gastos generales de estructura y beneficio industrial. Dicho desglose coincide con el recogido, aunque para el contrato de obras, en el artículo 131 del RGLCAP.

Asimismo, cabe preguntarse dentro de cada tipo de gastos cuál es el nivel de desglose y por tanto de justificación que exige la normativa contractual. Al respecto, este Tribunal entre otras, en su Resolución 136/2022 de 18 de febrero, 451/2022 de 22 de septiembre y 325/2024 de 9 de agosto, ha puesto de manifiesto que los artículos 100 y 101 de la LCSP no obligan a un desglose y justificación individualizada de los costes directos e indirectos y de los gastos generales de estructura. Sin embargo, en lo que aquí interesa, el último inciso del artículo 100.2 de la LCSP afirma que 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 los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia, lo que unido a lo señalado en el primer párrafo del artículo 101.2 de la LCSP que dispone que deberán tenerse en cuenta los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, supone que el desglose individualizado de los costes que conforman el presupuesto base de licitación y, por ende, el valor estimado del contrato deberá realizarse de tal modo que permitan constatar, por las potenciales entidades licitadoras, los costes laborales estimados a partir del convenio laboral de referencia, esto es la correcta aplicación de las normativas laborales vigentes (v.g., entre otras, Resoluciones de este Tribunal, 641/2023 de 15 de diciembre, 69/2024 de 9 de febrero y 513/2024 de 15 de noviembre).



En este sentido, los costes directos serían aquellos en los que puede incurrir una empresa y que, de manera inequívoca, se usan para la realización y producción de los productos o servicios, entre los que cobran enorme importancia los de mano de obra sobre todo en la ejecución de las obras, concesiones de obras, servicios, concesiones de servicios y en los suministros de fabricación y en los que lleven instalación que no sean considerados obras, ex anexo I de la LCSP.

Por su parte, los costes indirectos serían los que, siendo necesarios, no son directamente imputables a la producción de un bien o servicio en particular, tales como alquiler de edificios y coste de instalaciones temporales, entre otros.

Por otra parte, los gastos generales de estructura son aquellos que han de añadirse a los costes directos e indirectos y serían los originados por el mero hecho de tener una actividad en funcionamiento y engloba los gastos necesarios para no cesar la actividad, pero que no están directamente relacionados con los productos o servicios que se ofrecen y por lo tanto no aumentan los beneficios de la empresa, por ejemplo, los costes del gas, electricidad y limpieza, entre otros. Sobre ellos, el Informe 40/19 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado los define como aquéllos que no tienen la consideración de coste del servicio, por cuanto no dependen directamente de la prestación de éste, sino que constituyen realmente costes derivados de la actividad general de la empresa, y que pueden responder a conceptos más o menos habituales y normalizados en el mercado. Dichos costes generales de estructura dependen fundamentalmente del tipo de actividad y de la estructura organizativa de la empresa, por lo que es un coste relativamente conocido por cada empresa.

Por último, el beneficio industrial es la parte del precio que se corresponde con el beneficio de la persona empresaria o contratista, siendo su importe el que la empresa estime pertinente.

Sobre los gastos generales de estructura y sobre el beneficio industrial, este Tribunal puso de manifiesto entre otras en su Resolución 41/2024 de 26 de enero, que los porcentajes previstos en el artículo 131 del RGLCAP, si el órgano de contratación los considera adecuados a la naturaleza de la prestación contractual y a las características propias del contrato que se licita puede aplicarlos, pero en modo alguno dicho artículo exige su aplicación para los contratos de servicio como pretende la organización recurrente cuando manifiesta que el beneficio industrial estipulado para otras licitaciones de la Junta de Andalucía es del 6% y que en el caso examinado en dicha resolución, el órgano de contratación ha establecido para el beneficio industrial el mismo porcentaje previsto en el citado artículo 131 del RGLCAP (el 6%), sin que dicha actuación suponga sin más que se acepta el previsto en dicho artículo, ni tenga que justificarse tal actuación por parte del órgano de contratación. Asimismo, en la Resolución 64/2025 de 31 de enero, de este Tribunal se afirmaba que *«en la elaboración del presupuesto base de licitación los porcentajes previstos en el artículo 131 del RGLCAP, si el órgano de contratación los considera adecuados a la naturaleza de la prestación contractual y a las características propias del contrato que se licita puede aplicarlos, pero en modo alguno dicho artículo exige su aplicación para los contratos de servicio, ni que los mismo se utilicen como referencia para la justificación de la anormalidad de una oferta como pretende la recurrente para los gastos generales de estructura»*.

En definitiva, no acredita la recurrente que en el supuesto que se examina el establecimiento en el PCAP, como gastos generales de un porcentaje del 3% sobre los costes directos y como beneficio industrial del 3,2% sobre los gastos de explotación, sea insuficiente para ejecutar la prestación que se examina.

Procede, pues, desestimar en los términos expuestos el motivo de recurso relacionado con los costes indirectos (gastos generales y beneficio industrial).



SÉPTIMO. Sobre los efectos de la estimación del recurso.

La corrección de las infracciones legales cometidas, y que han sido analizadas y determinadas en las consideraciones tercera y cuarta del fundamento de derecho sexto de esta resolución, debe llevarse a cabo anulando el pliego de cláusulas administrativas particulares que, entre otra documentación, rige el procedimiento de adjudicación del contrato citado en el encabezamiento, conforme a lo establecido en dichas consideraciones del fundamento sexto, así como los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, debiendo, en su caso, convocarse una nueva licitación.

En este sentido, y con respecto a la alegación contenida en el recurso, sobre los salarios en la que tras una serie de cuestiones relacionadas con que la vigencia del Convenio colectivo aplicable expira el 31 de diciembre de 2025 y que la primera anualidad del contrato se desarrollará en parte en el año 2026, afirma estar conforme con la previsión del PCAP de una tasa de revisión del IPC del 2,8% para dicho año 2026, este Tribunal entiende necesario hacer una serie de precisiones, aun cuando dicha previsión de revisión del 2,8% para el 2026 no ha sido cuestionada por la recurrente.

Como se ha expuesto en la consideración segunda del fundamento sexto, en el supuesto que se examina, la fecha de referencia que ha de tenerse en cuenta para la elaboración del presupuesto base de licitación, y por ende, del valor estimado del contrato es la de 13 de marzo de 2025, fecha en la que se envió el anuncio de licitación al Diario Oficial de la Unión Europea, por lo que teniendo en cuenta que el Convenio colectivo del sector ayuda a domicilio de Sevilla y provincia (Código 41003765012001), con vigencia desde 1 de enero de 2021 a 31 de diciembre de 2025, fue publicado en el Boletín oficial de la provincia de Sevilla número 38 de fecha 16 de febrero de 2023, dicho Convenio colectivo es el aplicable a la presente licitación, incluida la modificación de su artículo 43 publicada en el citado Boletín oficial número 26 de 7 de febrero de 2025.

Al respecto, el órgano de contratación en la elaboración del presupuesto base de licitación en cuanto a los costes laborales ha de tener en cuenta el Convenio colectivo aplicable, sin que le sea legalmente exigible que haya de contemplar las potenciales futuras revisiones del mismo hasta tanto en cuando éstas no sean publicadas oficialmente (v.g. por todas Resolución 145/2025 de 11 de marzo de este Tribunal).

Sobre ello, en el mismo sentido, cabe mencionar algunos pronunciamientos de determinados órganos de revisión de decisiones en materia contractual, entre ellos, el indicado en la Resolución 1671/2023 de 28 de diciembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en su fundamento décimo donde señala en lo que aquí concierne lo siguiente: *«Por su parte, y por lo que respecta a los incrementos retributivos que pudieran acordarse en el futuro, para los años 2026, 2027 o 2028, según este Tribunal ha venido manteniendo, “los posibles incrementos salariales derivados de la negociación colectiva durante la ejecución del contrato, no afectan al contrato, ni procede la revisión de precios en tales casos” (por todas, Resolución nº 937/2023, de 13 de julio), de lo que resulta que a la hora del determinar el PBL procedería tener en cuenta los incrementos retributivos que en ese momento se encuentren pactados para los años subsiguientes, pero no unos hipotéticos incrementos superiores que no hayan sido específicamente acordados y sean vigentes.»*

Asimismo, en sentido similar, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid en su Resolución 209/2021 de 13 de mayo, en el que se cuestionaban los pliegos de la licitación en su fundamento quinto indica que *«La doctrina es clara y unánime al considerar que la variación del convenio colectivo del personal que presta el servicio del contrato es un hecho encuadrable en el riesgo y ventura que toda contratación conlleva y que es admitida por los licitadores con su sola presentación de ofertas.»*



Igualmente, se pronuncia el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León que en su Resolución 46/2020 de 5 de marzo, en la que asimismo se denunciaban los pliegos de la licitación, en su fundamento tercero y en lo que aquí interesa afirma lo siguiente: *«Por lo tanto, en el momento de la preparación y la licitación del contrato, los eventuales aumentos de costes salariales que puedan resultar de futuros convenios colectivos que se encuentran en una fase incipiente de negociación o de la fijación de un nuevo SMI por encima del determinado en los convenios colectivos vigentes, se incluyen dentro del riesgo propio de la ejecución de los contratos que corresponde soportar al adjudicatario, que debe tener en cuenta también este posible incremento de los costes durante la ejecución del contrato a la hora de presentar su oferta. En términos muy similares se manifiesta el Informe 10/2019, de 28 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya (Comisión Permanente), sobre las consecuencias que deben tener en los contratos públicos los incrementos salariales derivados de la negociación colectiva.»*.

También, el citado Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ha afirmado en la Resolución 966/2023 de 20 de julio, en un supuesto en que el nuevo convenio colectivo ya estaba aprobado pero no publicado, que *«las subidas salariales que todavía no estén publicadas en el momento de la elaboración de los pliegos, no tienen por qué ser tenidas en cuenta en la determinación del presupuesto base de licitación»*, distinguiendo, por tanto, la no obligación de los órganos de contratación de deber de tener en cuenta costes salariales no publicados, de su obligación de no tener en cuenta costes salariales futuros e inciertos para la fase incipiente en que se encuentra la negociación.

Por último, entre otras, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado también aludía a una negociación colectiva *“hipotética”* en la Recomendación de 10 de diciembre de 2018, al señalar que *«no parece que sea el órgano de contratación el que deba adoptar medidas para paliar un incremento de los costes laborales porque el cálculo de los parámetros económicos del contrato no puede hacerse sobre la base de una hipotética negociación colectiva»*.

Todo ello sin perjuicio, entiende este Tribunal, de que el órgano de contratación conforme al principio de buena administración pueda estimar si lo cree necesario en el presupuesto base de licitación una partida para sufragar posibles revisiones de los costes laborales derivados de pactos o cláusulas que pudiesen alcanzarse en un futuro, sin que conforme a lo expuesto ello le sea exigible (v.g., entre otras Resoluciones 426/2022 de 19 de agosto, 41/2024 de 26 de enero y 145/2025 de 11 de marzo).

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 **FEDERACIÓN EMPRESARIAL DE LA DEPENDENCIA (FED)** contra el pliego de cláusulas administrativas particulares, entre otra documentación, rige el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio de ayuda a domicilio en el marco de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia del municipio de Valencina de la Concepción», expediente número 523/2025, convocado por el Ayuntamiento de Valencina de la Concepción (Sevilla) y, en consecuencia, anular dicho acto para que por el órgano de contratación se proceda en los términos expuestos en el fundamento de derecho séptimo de esta resolución.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante Resolución MC. 41/2025 de 11 de abril.



TERCERO. 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 vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, 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 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

