

Recurso 590/2025
Resolución 665/2025
Sección Primera

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

Sevilla, 4 de noviembre de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■ (en adelante, ■) contra el anuncio de licitación, memoria justificativa, estudio de viabilidad, pliego de cláusulas administrativas particulares y pliego de prescripciones técnicas que rigen el contrato denominado “Servicios complementarios en escuelas infantiles dependientes de la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional”, convocado por la Agencia Pública Andaluza de Educación, adscrita a la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional (Expte. 2025 0000197775), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 29 de septiembre de 2025, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato indicado en el encabezamiento, poniéndose los pliegos a disposición de los interesados en esa misma fecha. El valor estimado del contrato asciende a 19.390.202,52 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (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 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 20 de octubre de 2025, la ■ presentó recurso especial en materia de contratación en el registro de este Tribunal contra el anuncio de licitación, pliegos, memoria justificativa y estudio de viabilidad del contrato citado en el encabezamiento.

Mediante oficio de la Secretaría de este Tribunal de 21 de octubre de 2025, se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, posteriormente ha tenido entrada en esta sede.



El 24 de octubre de 2025, este Tribunal adoptó, a instancia de la entidad recurrente, la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación. En la citada resolución acordó, asimismo, la suspensión del plazo de presentación de ofertas.

Se ha practicado el trámite de alegaciones al recurso con el único licitador que había presentado oferta con anterioridad a la fecha en que este Tribunal acordó la suspensión del plazo concedido a tal efecto. En el plazo otorgado, no consta que se haya formulado ninguna alegación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 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 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, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. 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 empresariales existe abundante doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, la cual se ha de entender 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.



En el supuesto analizado, el artículo 6 de los Estatutos de la federación recurrente atribuye a la misma *“La representación y defensa de los intereses profesionales de sus asociados ante la administración, instituciones, tribunales, entidades y particulares, quedando legitimada para ser parte en los litigios que afecten a aquellos intereses profesionales de sus asociados, así como por ejercitar, en interés colectivo, el derecho de petición y participación, de acuerdo con la Ley”* y, como competencia específica para el cumplimiento de sus fines, le confiere facultades para la interposición de toda clase de recursos tanto en vía administrativa, como jurisdiccional.

Vistas estas facultades representativas de los intereses de sus asociados y teniendo en cuenta que la controversia suscitada en el recurso contra los documentos que rigen la licitación se centra en que los costes de ejecución del contrato calculados en dichos documentos no cubren los costes establecidos en el convenio de aplicación, debe reconocerse legitimación a la federación recurrente para la interposición del recurso.

En este sentido, parece evidente la incidencia que los actos impugnados puede tener en la esfera de los intereses representados y defendidos por la [REDACTED] conforme a sus estatutos, lo que determina su interés legítimo para la interposición del presente recurso

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto, el recurso se interpone contra el anuncio de licitación, pliegos, memoria justificativa y estudio de viabilidad de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros y ha sido convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador. En consecuencia, es procedente el recurso especial contra el anuncio de licitación y los pliegos al amparo de lo establecido en el artículo 44.1 a) y 44.2 a) de la LCSP.

Asimismo, la memoria justificativa y el estudio de viabilidad, como actuaciones preparatorias obrantes en el expediente, no son expresamente impugnables si bien su contenido puede ser combatido en el recurso en la medida que se proyecta sobre los pliegos que rigen la contratación.

CUARTO. Plazo de interposición.

El recurso se ha interpuesto en plazo de conformidad con lo establecido en el artículo 50.1 a) y b) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto: alegaciones de las partes

I. Alegaciones de la federación recurrente

Solicita la anulación de los pliegos y demás actos impugnados con fundamento en los argumentos que a continuación se exponen.

Señala que los pliegos contienen un defecto en el cálculo de los costes de ejecución del contrato (coste hora de ejecución, costes financieros y gastos generales) infringiendo lo dispuesto en el artículo 100.2 de la LCSP, ya que no cubren los mínimos establecidos en el convenio colectivo de aplicación para la duración estimada del contrato (2 años más otro dos de prórrogas obligatorias sin posibilidad de renuncia, ni de modificación de



precios) lo que conduce a un “*contrato ruinoso*” para todos los operadores económicos que deseen licitar y cumplan con la normativa laboral vigente.

La recurrente manifiesta que las empresas asociadas han elaborado un informe técnico-económico -que se adjunta al recurso como documento 10- del que, según indica, se desprenden las siguientes conclusiones objetivas:

1. El análisis se ha realizado tomando como base el precio máximo de licitación establecido en el PCAP en **19,81 euros/hora**. Multiplicando este importe por el número de horas mensuales se obtiene el importe mensual de facturación. Al restar los costes totales del contrato al importe de facturación, se obtiene el **beneficio industrial**, que en este caso representa un **4,59 %**, cifra coherente con la indicada en la memoria de viabilidad económica y en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) para los dos años iniciales del contrato (si bien la federación manifiesta que no está conforme con la misma como más adelante explica en el recurso).

2. La problemática, según afirma la recurrente, surge en el periodo de prórroga de dos años -obligatoria para el contratista y potestativa para la Administración-. Al efecto, expone que “*si las prórrogas están previstas y el pliego en su estudio no contempla las subidas salariales derivadas del convenio durante esos años, el presupuesto base está mal calculado*”.

Aduce (i) que, dado que la prórroga está mal presupuestada, de llevarse a cabo el resultado sería “*un beneficio negativo desde el primer mes de prórroga*” que favorecería a licitadores que asumen pérdidas temporales, práctica prohibida por la jurisprudencia, (ii) que el pliego prevé y presupuesta un posible incremento del número de horas de prestación de hasta el 20% lo que, de darse el caso, aumentaría aún más las pérdidas y (iii) que el análisis global de los 48 meses de duración del contrato (incluyendo la prórroga) revela que el servicio es económicamente inviable, registrando pérdidas acumuladas para todo ese periodo del 3,21 %, imposibles de compensar con cualquier otra partida.

Efectúa lo que denomina “Estudio detallado de los costes de personal por hora” conforme al cual el cálculo de coste de mano de obra según los pliegos asciende a un promedio ponderado de 17,20 euros y según los cálculos que señala en el recurso supondría un promedio ponderado de 18,87 euros. Y, a la vista de los cuadros comparativos que inserta en su escrito de impugnación, manifiesta que “*al calcular los costes derivados de personal curso escolar a curso escolar los dos primeros años coinciden con los de los pliegos, pero para la prórroga, debido a subidas de convenio, estos son superiores, no habiendo sido tomados en consideración en el cálculo del PBL*”.

Por último, incorpora un cuadro sobre aplicación de los costes mes a mes -incluidas las prórrogas, para concluir que manteniendo fijos todos los gastos excepto los de personal con las subidas del convenio, el beneficio sería un 4,59% durante el periodo de vigencia inicial del contrato y un -11% durante la prórroga, arrojando unas pérdidas de un 3,21%.

-No se han contemplado posibles incrementos en los costes indirectos y gastos generales, ni el impacto económico de las mejoras ofertadas como la provisión de material para actividades o la implementación de un sistema de control de presencia. De incluirse estos elementos, el resultado económico sería aún más desfavorable.

-En cuanto a las horas efectivas de trabajo, los cálculos se han realizado sobre la base de 1.698 horas anuales según lo establecido en el convenio colectivo, sin descuento de las horas correspondientes a días de libre



disposición, formación y descansos -entre otros-, lo que reduciría el número de horas efectivas anuales y, en consecuencia, aumentaría el coste por hora. La recurrente aduce que este criterio se ha sostenido por la Resolución 355/2025 de este Tribunal.

-Los costes operativos expuestos en los pliegos no están desglosados y además están calculados a la baja desconociéndose los motivos.

II. Alegaciones del órgano de contratación

Se opone al recurso esgrimiendo que todas las alegaciones contenidas en él van orientadas a denunciar que el precio de licitación no contempla las subidas salariales previstas en el convenio colectivo sectorial para el periodo de prórroga del contrato. Asimismo, el órgano de contratación adjunta un informe de la unidad proponente del contrato para fundar su oposición al recurso, cuyo contenido, en síntesis, exponemos a continuación.

En el citado informe se señala que el propio escrito de interposición reconoce expresamente que el cálculo de los costes de personal correspondientes al periodo inicial de vigencia del contrato es correcto, siendo el núcleo del debate la cuestión relativa a si las subidas salariales futuras referidas a una eventual prórroga deben o no anticiparse e incorporarse al presupuesto base de licitación.

En tal sentido, manifiesta que, con arreglo al artículo 103.2 de la LCSP, los servicios intensivos en mano de obra - como el presente- no se encuentran entre los supuestos en que cabe la revisión de precios, debiendo por tanto mantenerse invariable el precio durante el periodo inicial de vigencia del contrato. Por ello, sostiene que el planteamiento de la parte recurrente —esto es, incorporar en el precio inicial los incrementos salariales previstos para una eventual prórroga— supondría anticipar de facto una revisión de precios prohibida tanto por el artículo 103.2 de la LCSP como por el artículo 7.2 de la Ley 2/2015, de Desindexación de la Economía Española, desnaturalizando el sistema legal de formación del precio.

Y añade que la situación se agrava por el hecho de que la mayor parte de la subida salarial supuestamente no contemplada para el periodo de prórroga no deriva de una tabla salarial concreta y pactada que llegue hasta agosto 2028, sino de una cláusula genérica de ultraactividad, cuya efectiva aplicación queda supeditada a una futura —e hipotética— negociación del propio convenio colectivo, y solo se aplicaría en caso de no alcanzarse un nuevo acuerdo.

En concreto, el informe que adjunta el órgano de contratación contiene las siguientes alegaciones:

1. Las prórrogas tienen carácter potestativo, por lo que el precio de licitación debe calcularse exclusivamente respecto al periodo inicial que es el único cierto y exigible.
2. La inclusión de costes hipotéticos de prórrogas futuras genera un riesgo de sobrepago si estas no se producen, pues la Administración habría abonado un precio artificialmente incrementado durante todo el periodo inicial. Cita el Informe 38/2024 de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña que, según señala, refuerza la idea de que el presupuesto base de licitación debe calcularse en función de costes actuales y ciertos del periodo de vigencia inicial, sin incorporar incrementos salariales asociados a prórrogas eventuales o inciertas.



3. La recurrente pretende desvirtuar la validez del estudio de viabilidad que ha servido para determinar el presupuesto base de licitación, mediante la aportación de un documento propio denominado “Documento 10” que carece de valor probatorio al tratarse de un informe de parte sin aval técnico independiente ni metodología verificable que acredite su corrección. Y concluye que *“no puede admitirse la pretensión de la recurrente de sustituir un estudio técnico objetivo y debidamente motivado por un documento de parte carente de toda validez probatoria, debiendo mantenerse la plena presunción de legalidad y corrección técnica del Estudio de Viabilidad elaborado por este órgano”*.

4. El riesgo se agrava a la vista del convenio colectivo y clausulado de aplicación. En tal sentido, manifiesta que el Acuerdo Parcial de la Comisión Negociadora del II Convenio Colectivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía del Sector Ocio Educativo y Animación Sociocultural acuerda incrementos salariales muy superiores a los estándares del mercado y a los indicadores económicos generales.

Señala que (i) el convenio prevé aumentos acumulativos cercanos al 40 % entre 2024 y 2028, lo que equivale a un crecimiento anual medio superior al 9 %, muy por encima de la evolución del Índice de Precios al Consumo (IPC), que en los últimos ejercicios se ha mantenido entre el 2 % y el 3 % anual y que (ii) si además se consideran los incrementos del 4 % anual por ultraactividad previstos en el convenio, el aumento real del gasto laboral acumulado supera el 40 % en un periodo inferior a un ciclo contractual ordinario de dos años de vigencia inicial más otros dos posibles de prórrogas.

Añade que el aspecto más problemático y desequilibrado radica en el clausulado de la disposición transitoria del acuerdo parcial conforme a la cual las nuevas tablas salariales son de aplicación exclusiva a trabajadores afectados por las nuevas licitaciones, excluyendo expresamente los contratos en vigor y sus prórrogas. Señala que ello produce un efecto económico pernicioso y profundamente asimétrico por las siguientes razones:

- Traslada íntegramente a la Administración el coste futuro de las mejoras laborales, al no afectar a los contratos vigentes ni a las prórrogas ya formalizadas.
- Protege a las empresas del sector que no soportan los incrementos salariales hasta que una nueva licitación sea convocada y financiada con recursos públicos actualizados.
- Condena a la Administración a absorber en solitario y sin margen de maniobra el impacto presupuestario, forzando incrementos de gasto sin precedentes para mantener la continuidad del servicio.

Concluye, pues, que esta *“estrategia normativa”* rompe el equilibrio económico-financiero entre las partes y vulnera el principio de riesgo y ventura del contratista (art. 197 LCSP) y que *“resultaría difícilmente justificable que el Presupuesto Base de Licitación (PBL) —referido exclusivamente al periodo inicial de dos años de vigencia— tuviera que incorporar de forma anticipada las previsiones salariales correspondientes a eventuales prórrogas, máxime cuando estas derivan de un acuerdo sectorial diseñado por el propio sector para impactar únicamente en futuras licitaciones.*

Ello supondría trasladar a la Administración un esfuerzo financiero excepcional, ajeno a su capacidad de previsión y contrario a los principios de sostenibilidad presupuestaria, eficiencia y buena gestión del gasto público, que además se abonaría por adelantado, generando el riesgo de que, en caso de no ejercerse finalmente la prórroga, se hubiera incurrido en un sobrepago respecto del valor real del contrato”.



SEXTO. Fondo del asunto: consideraciones del Tribunal sobre la controversia principal suscitada en el recurso.

Expuestas las alegaciones de las partes, y antes de entrar en el examen de la controversia suscitada, procede señalar determinados extremos del PCAP que facilitarán la comprensión del análisis que aquí efectuemos.

1. Según se desprende del Anexo I (Características del contrato) del PCAP, el objeto del contrato son servicios complementarios en escuelas infantiles dependientes de la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional de la Junta de Andalucía, fraccionado en 11 lotes, con un número total de horas de 407.837, un PBL de 8.079.250,97 euros y un plazo de ejecución de 24 meses, susceptible de prórroga por un plazo máximo de 24 meses, sin que la duración total del contrato incluidas las prórrogas pueda exceder de 48 meses.

2. El valor estimado del contrato asciende a 19.390.202,42 euros y se ha calculado, según indica el apartado 2 del Anexo I, *“tomando en consideración lo establecido en la determinación del presupuesto de licitación, las posibles prórrogas y teniendo en cuenta las posibles modificaciones del contrato (20%) que se produzcan si se superan las necesidades estimadas”*.

En el citado apartado del Anexo I se contiene un cuadro en el que se reflejan los siguientes importes totales:

- Presupuesto base de licitación (24 meses): 8.079.250,97 euros
- Posible modificación durante la vigencia del contrato (20%): 1.615.850,19 euros
- Posible prórroga máxima de 24 meses: 8.079.250,97 euros
- Posible modificación durante la vigencia de la prórroga (20%): 1.615.850,19 euros
- Valor estimado: 19.390.202,42 euros.

3. En el apartado 2 del citado Anexo I también se indica que *“Se ha tenido presente lo estipulado en la Resolución de 9 de septiembre de 2024, de la Dirección General de Trabajo, Seguridad y Salud Laboral por la que se procede a la publicación del Acuerdo Parcial de la Comisión Negociadora del II Convenio Colectivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía de Ocio Educativo y Animación Sociocultural (BOJA 16 de septiembre nº 180), en lo que se refiere al Grupo IV. Personal de atención directa, Monitor/a de ocio educativo y Tiempo Libre, así como las horas de atención del Coordinador/a de Actividades y proyectos de Centros Grupo IV. Personal de atención directa”*.

El citado acuerdo parcial indica que las partes no han alcanzado todavía un acuerdo definitivo respecto de la globalidad del II Convenio Colectivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía del Sector Ocio Educativo y Animación Sociocultural; si bien, el 19 de junio de 2024 se alcanzó en el seno de la Comisión Negociadora un preacuerdo sobre las tablas salariales desde el 1 de septiembre de 2024 hasta el 31 de agosto de 2028, jornada anual y clasificación profesional.

El acuerdo parcial contiene las siguientes previsiones, en lo que aquí interesa:

- Las retribuciones previstas en el mismo serán efectivas a partir de su firma hasta el 31 de agosto de 2028, siendo las tablas salariales las que figuran en su Anexo 2 (tablas 1, 2, 3 y 4). Estas tablas prevén incrementos en el precio hora de las distintas categorías de personal. Así, centrándonos en la categoría de monitor/a de ocio educativo y tiempo libre, los importes son los siguientes:

- Septiembre 25-agosto 26: 11,41 euros
- Septiembre 26-agosto 27: 12,44 euros
- Septiembre 27-agosto 28: 13,56 euros



Asimismo, con respecto a la ultraactividad, se acuerda que, finalizada la vigencia del convenio sin que se haya denunciado el siguiente para su negociación, en los dos años siguientes a la finalización del mismo se aplique un incremento del 4% anual, debiéndose publicar las tablas para que puedan aplicarse las subidas correspondientes.

- La jornada de trabajo en cómputo anual, con alguna salvedad, es de 1.698 horas de tiempo máximo de trabajo efectivo, distribuidas en jornadas semanales de 37 horas y 30 minutos de tiempo máximo de trabajo efectivo.

Pues bien, si examinamos el escrito de recurso, se advierte que el núcleo de la controversia radica en el cálculo de los costes de personal durante los 2 años de prórroga que se ha efectuado en los pliegos, al no contemplar estos las subidas salariales previstas en el acuerdo parcial para ese periodo. Asimismo, el recurso plantea otras cuestiones más accesorias respecto a determinados costes no incluidos en el presupuesto o calculados a la baja que también analizaremos.

Centrándonos en la controversia principal, cabe considerar, a la luz del escrito de impugnación y documento 10 adjunto, que la federación recurrente no cuestiona los costes de personal indicados en los pliegos durante los dos primeros años de ejecución del contrato. Es en las prórrogas donde se muestra el desacuerdo. En efecto, se comprueba que el importe del PBL por los dos primeros años de ejecución y el de las prórrogas por igual periodo máximo alcanza la misma cantidad (8.079.250,97euros), denunciando la recurrente que, si el PCAP no contempla las subidas salariales del acuerdo parcial durante la prórroga, el PBL está mal calculado por no haber tomado en consideración aquellos incrementos salariales.

El órgano de contratación se opone a este alegato de la federación recurrente esgrimiendo, en síntesis, que el planteamiento de aquella -consistente en incorporar en el precio inicial los incrementos salariales previstos para una eventual prórroga- supone un riesgo de sobrepago si la prórroga no tiene lugar, pues la Administración habría ya abonado un precio incrementado artificialmente durante los dos primeros años de vigencia del contrato. Sostiene que el PBL debe calcularse en función de costes actuales y ciertos sin incluir incrementos salariales asociados a eventuales prórrogas futuras y cita en apoyo de su argumentación el Informe 38/2024 de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña. Incide, además, en que la situación se agrava a la luz del clausulado del acuerdo parcial que prevé incrementos salariales cercanos al 40% entre 2024 y 2028, muy superiores a los estándares del mercado e indicadores económicos generales y repercutidos íntegramente a la Administración en la medida que no afectan a contratos vigentes ni prórrogas ya formalizadas.

Desde luego, la cuestión planteada no es baladí y resulta bien tratada en el Informe 38/2024, de 5 de diciembre, de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña que aborda, entre otras cuestiones, la posibilidad de establecer precios unitarios diferentes en las prórrogas de un contrato de servicios intensivos de mano de obra para poder tener en cuenta los incrementos salariales previstos. En concreto, analiza el caso (i) del servicio de monitorización que da apoyo al alumnado de la etapa educativa obligatoria y segundo ciclo de educación infantil en los centros públicos de Cataluña con necesidades educativas especiales (NEE) y (ii) del servicio para dar apoyo al alumnado con necesidades especiales en el ámbito de la salud, en los que el precio se determina a partir de un precio-hora unitario y con prórrogas previstas.

En el reiterado Informe se señala lo siguiente:

<<El artículo 35 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), prevé como contenido mínimo del contrato “el precio cierto, o el modo de



determinarlo”, exigencia de certeza establecida en el artículo 102 de la LCSP (...). Además, de acuerdo con este mismo precepto y con el artículo 100 de la LCSP, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación de los contratos sea adecuado a los precios del mercado.

Como es sabido, esta exigencia que los precios sean ajustados a mercado no es nimia (...) de manera que ofrecer precios no ajustados a mercado, sea al alza o a la baja, repercutirá directamente en la configuración de estas prestaciones, pudiendo producir un resultado inadecuado. Por otra parte, establecer los precios adecuados en el mercado también incide en los principios de integridad y eficiencia presupuestaria de las administraciones y entidades públicas dado que, si se fija un precio por debajo, las licitaciones podrían quedar desiertas o contar con ofertas inadecuadas que podrían poner en riesgo la ejecución del contrato, y por encima de mercado, no se actuaría de acuerdo con criterios de eficiencia y buena gestión presupuestaria que deben presidir la actuación de las administraciones públicas en el ámbito económico.

(...)

Hay que apuntar que, con carácter general, nada obsta que los precios unitarios de un contrato no sean los mismos durante toda su duración, entendiéndose jurídicamente viable que se puedan fijar precios diferentes en las diferentes anualidades o periodos de la ejecución de un contrato, cuando esta distinción esté motivada debidamente, ya sea por los índices, los volúmenes u otras circunstancias que justifiquen las diferencias de precios.

Si bien esta viabilidad se puede afirmar sin objeciones en caso de que las variaciones o las circunstancias que motivan los diferentes precios sean ciertas y conocidas en el momento de la configuración de las condiciones económicas de los contratos, en caso contrario, cuando se trate de estimaciones inciertas –ya sea tanto por los importes o volúmenes, como por el momento en que se volverán efectivas–, esta operativa encuentra su limitación en el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto y en el deber de uso eficiente de los fondos públicos.

(...)

Por tanto, estas circunstancias deben ser tenidas en cuenta por las empresas del sector a la hora de efectuar sus ofertas y deben ser tomadas en consideración también por los órganos de contratación al efectuar los cálculos de los presupuestos de los contratos, de manera que en los casos en que se pueda constatar con relativa certeza cuáles serán los incrementos efectivos de los costes salariales y cómo y cuándo se producirán, parece no sólo adecuado, sino también necesario, que las condiciones de los contratos se configuren de acuerdo con estos. De esta manera se cumple mejor la necesidad de que el precio del contrato sea ajustado a mercado, teniendo en cuenta los diferentes periodos de duración de la fase de ejecución, para facilitar su continuidad y promover que se ejecute con las debidas garantías y sin que eso vaya en detrimento de la calidad de las prestaciones, como tampoco del principio de riesgo y ventura – que no se encuentra opuesto a una adecuada estimación de costes y al establecimiento de un precio adecuado a los precios de mercado-.



Además, por lo que se refiere específicamente a la posibilidad apuntada en la petición de informe, de que los precios unitarios diferentes se establezcan para los periodos de prórroga del contrato, de manera que en la primera anualidad se fijen los precios unitarios de acuerdo con los costes salariales vigentes y para las prórrogas sucesivas se fijen los precios de acuerdo con los costes salariales en que se prevé que estén vigentes en cada momento –ya sea para que estén establecidos con carácter definitivo o por aplicación del porcentaje estimativo de incremento que se pueda adelantar con relativa certeza–, hay que apuntar que esta operativa no sería contraria a la exigencia establecida en el artículo 29.2 de la LCSP que las características de los contratos permanezcan inalterables durante el periodo de duración de las prórrogas. Ciertamente, esta previsión de la LCSP parte de la base de que las prórrogas no forman parte de la duración inicial del contrato y, como prolongación de éste, necesariamente deben mantener las condiciones iniciales pactadas, y sería un supuesto diferente que, precisamente, ya sean estas condiciones iniciales pactadas las que incluyan precios unitarios diferentes para las prórrogas, hecho que determina que no se incorporen condiciones no previstas en el momento de decretarse y, por tanto, que no se alteren las características del contrato, como proscribire el precepto.

(...)

Por otra parte, y vistos los términos del informe que acompaña la petición, hay que apuntar que no parece conforme con la normativa de contratación pública el establecimiento de un mismo precio unitario para toda la duración del contrato sobre la base de un presupuesto base de licitación calculado tomando en consideración la media de los eventuales futuros costes salariales que puedan aplicar a lo largo de la ejecución, de manera que se incrementan los costes salariales aplicables al periodo del contrato ejecutado hasta que efectivamente se publique la nueva tabla salarial revisada con los precios ya anticipados, no ajustándose a precios de mercado la retribución fijada.>> (el subrayado es nuestro).

La argumentación del Informe parcialmente reproducido es compartida por este Tribunal como solución adecuada en el supuesto planteado en el recurso. Así pues, no puede acogerse la posibilidad que apunta la federación recurrente consistente en repercutir en el PBL, durante los dos primeros años de vigencia del contrato, los incrementos salariales ya previstos en el acuerdo parcial para las prórrogas; y ello, porque estas, por mucho que sean obligatorias para el contratista, se refieren a un periodo contractual futuro e incierto que no tiene que acaecer necesariamente (piénsese en supuestos de resolución del contrato antes de la finalización de su periodo de ejecución inicial o del de cualquiera de las prórrogas o, incluso, en un cambio de circunstancias que desaconsejen la prórroga del contrato en las mismas condiciones pactadas).

En síntesis, el hecho de que la prórroga sea obligatoria para el adjudicatario no la convierte en definitiva y cierta, de modo que la anticipación en el PBL de un incremento salarial vinculado a aquella no deja de ser un sobrecoste para la Administración contrario a objetivos recogidos en el texto legal contractual como los de control del gasto y eficiente utilización de los fondos públicos (artículo 1.1 de la LCSP) y el de adecuación del PBL a los precios de mercado (artículo 100.2 de la citada norma legal).

Y, en igual sentido al expuesto, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (Resolución 258/2025, de 26 de febrero) viene a sostener que el sobrecoste de la futura prórroga no tiene que soportarlo el PBL. A tal efecto, señala que “Nos referimos, en primer lugar, a la pretendidamente necesaria inclusión del “sobrecoste” de la prórroga en el presupuesto.



Y al respecto, es cierto, como dice el órgano de contratación, que su importe no forma parte del presupuesto base de licitación, consistente en el “límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación” a que se refiere el artículo 100 de la LCSP, puesto que, conforme al art. 29.2 de la LCSP, su aprobación resulta potestativa para el órgano de contratación; por lo que, en principio, no forma parte del gasto comprometido inicialmente como consecuencia del contrato. Su importe sí debe tenerse en cuenta a efectos de calcular el valor estimado del contrato (art. 101.2.a) de la LCSP)”.

Ahora bien, la consideración anterior -no inclusión en el PBL de incrementos salariales aplicables al periodo de prórroga- no es óbice a que dichos incrementos durante las eventuales prórrogas sean tenidos en cuenta en los pliegos y computados en el valor estimado del contrato. Tal solución no sería contraria a la previsión legal del artículo 29.2 del texto legal contractual relativa a que *“El contrato podrá prever una o varias prórrogas siempre que sus características permanezcan inalterables durante el período de duración de estas”*. El hecho de que en las prórrogas puedan preverse precios unitarios o totales distintos a los del periodo inicial no tiene que suponer infracción del principio de inalterabilidad consagrado en el precepto legal expresado, siempre y cuando -como señala el Informe mencionado de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña- se indiquen en el PCAP cuáles serán las condiciones que regirán durante la prórroga- en el supuesto analizado, cuáles serán los precios unitarios y/o totales que se abonarán durante aquella, como consecuencia del incremento de costes salariales previsto en el acuerdo parcial de aplicación-.

Desde esta óptica, teniendo en cuenta que son idénticos los importes totales aplicables a los dos primeros años de ejecución del contrato (PBL) y a la eventual prórroga máxima de 2 años, resulta claro que el órgano de contratación no ha contemplado durante esta última los incrementos salariales a los que venimos refiriéndonos y que ya están previstos en el convenio de aplicación. Ello determina que, aunque solo sea a efectos de cálculo del valor estimado, deba modificarse el importe de la prórroga que figura en el PCAP para incorporar estas subidas salariales que habrán de hacerse efectivas en un futuro, caso de formalizarse la reiterada prórroga. Lo anterior conlleva la estimación parcial de este primer motivo, a los efectos que acabamos de señalar.

Ciertamente, el órgano de contratación sostiene que el acuerdo parcial prevé aumentos acumulativos cercanos al 40 % entre 2024 y 2028, lo que equivale a un crecimiento anual medio superior al 9 %, que está muy por encima de la evolución del IPC y que ese coste futuro de las mejoras laborales se traslada íntegramente a la Administración, que absorbe en solitario y sin margen de maniobra un impacto presupuestario sin precedentes para mantener la continuidad del servicio.

Al respecto, aun cuando podamos entender este argumento del órgano de contratación, dado lo inusitado de estos incrementos salariales pactados en el convenio que pudieran exceder de los indicadores generales de precios; lo cierto es que el reiterado acuerdo parcial está vigente y resulta de aplicación como el propio PCAP reconoce; todo ello, sin perjuicio de la posibilidad de impugnación judicial del acuerdo -si se considerase ilegal o lesivo en los términos previstos en los artículos 163 y siguientes de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, para la impugnación de convenios colectivos-, cuestión esta última que excede del ámbito de conocimiento y enjuiciamiento atribuido a este Tribunal.

SÉPTIMO. Fondo del asunto: consideraciones del Tribunal sobre otras cuestiones planteadas en el recurso.

Aparte de este motivo principal que hemos analizado y estimado parcialmente, el recurso plantea otros alegatos que examinamos a continuación.



En el recurso también se alega lo siguiente:

- No se han contemplado posibles incrementos en los costes indirectos y gastos generales, ni el impacto económico de las mejoras ofertadas como la provisión de material para actividades o la implementación de un sistema de control de presencia. De incluirse estos elementos, el resultado económico sería aún más desfavorable.
- Los cálculos se han realizado sobre la base de 1.698 horas anuales según lo establecido en el convenio colectivo, sin descuento de las horas correspondientes a días de libre disposición, formación y descansos -entre otros-, lo que reduciría el número de horas efectivas anuales y, en consecuencia, aumentaría el coste por hora.
- Los costes operativos expuestos en los pliegos no están desglosados y además están calculados a la baja desconociéndose los motivos. Invoca la Resolución 191/2019 de este Tribunal en apoyo de este alegato.

Respecto al primer extremo, el apartado 2 del Anexo I del PCAP prevé que *“El presupuesto base de licitación se formula en términos de precio unitario en base a la tarifa horaria monitor/a (19,81 euros coste/hora), configurándose por tanto el presupuesto en función del coste/hora del monitor/a el cual incluye la totalidad de los gastos en que incurra la persona contratista para la ejecución de los servicios complementarios en Escuelas Infantiles dependientes de la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional (...)”*. De este modo, los costes financieros, gastos generales y beneficio industrial se han repercutido en el precio unitario hora en los porcentajes indicados en el citado pliego.

La recurrente no denuncia que esa repercusión en el precio unitario sea insuficiente, sino que no se ha previsto el incremento de esa cantidad repercutida. Tal afirmación, sin ningún soporte probatorio ni cálculo alguno que demuestre la insuficiencia de aquella cantidad y/o la necesidad de su incremento a lo largo de la vigencia del contrato, no puede acogerse por este Tribunal.

También esgrime la recurrente que el PBL no contempla el impacto económico de mejoras ofertadas. Se refiere, en concreto, a los criterios de adjudicación de evaluación automática consistentes (i) en material para el desarrollo del programa de actividades y (ii) en mecanismos de control electrónico que garanticen el control de asistencia.

No obstante, el alegato no puede prosperar. Los criterios de adjudicación valoran aspectos de la oferta que suponen un plus sobre la prestación y por el que los licitadores obtendrán la puntuación que corresponda. Tales mejoras sobre los requisitos mínimos de los pliegos han de ser a cuenta de aquellos y su coste variará según lo ofertado en cada caso. No puede repercutirse a la Administración dicho coste que voluntariamente asume cada entidad licitadora en la elaboración de su oferta, con la lógica expectativa de que sea la económicamente más ventajosa para de este modo alzarse con la adjudicación del contrato.

En cuanto al segundo extremo denunciado, a saber, que los cálculos se han efectuado sobre el número de horas establecido en el convenio colectivo, sin computar descuentos por descansos, formación o días de libre disposición entre otros, hemos de concluir, igualmente, en su desestimación porque la alegación del recurso no realiza la más mínima argumentación para fundamentar el cómputo de dichos descuentos en la jornada máxima anual de 1698 horas de trabajo efectivo.



Así pues, no basta la mención a nuestra Resolución 355/2025, pues en ella (i) se analizan unos pliegos distintos tanto en su objeto, como en el órgano de contratación autor de los mismos y (ii) se examina un convenio colectivo de aplicación al supuesto allí enjuiciado, en el que se regulaban específicamente los días de libre disposición, el tiempo empleado en el desplazamiento entre servicios y las horas anuales de formación, entre otros. En cambio, el acuerdo parcial aplicable en el supuesto aquí analizado nada indica expresamente sobre esta cuestión, ni la recurrente fundamenta la exigibilidad de los descuentos reclamados en ninguna otra norma o convenio.

Por último, se arguye por la recurrente que los costes operativos expuestos en los pliegos no están desglosados y están presupuestados a la baja, adjuntando sus propios cálculos en el informe adjunto (documento 10) para concluir que hay una importante diferencia entre los costes expresados en los pliegos y en el citado informe ascendente a 154.978,06 euros anuales.

Tampoco esta alegación puede prosperar. El apartado 2 del Anexo I del PCAP señala que *“En lo que respecta a los gastos necesarios para la ejecución del servicio se incluye las partidas de vestuario obligatorio para la prestación de los servicios complementarios (uniforme y placa identificativa), cursos de formación en proporción al número de horas de ejecución del contrato, los gastos derivados de la Vigilancia de la salud, Seguridad e Higiene como gasto de reconocimiento médico del personal. Los gastos por la implementación y mantenimiento de los planes de igualdad, protección de datos, posibles gastos derivados de la dedicación sindical de los monitores y monitoras, los gastos de desplazamiento de las visitas presenciales obligatorias que el Coordinador del Servicio debe realizar a cada Centro durante la prestación del servicio tal y como se recoge en el Pliego de Prescripciones Técnicas”*.

Asimismo, se incluye en el PCAP el siguiente desglose con repercusión en el coste hora por monitor:

Desglose coste hora ejecución	Repercusión por hora
Coste hora mano de obra	17,07 euros
Ejecución del contrato	0,66 euros
Vestuario y EPIs	0,16 euros
Formación	0,16 euros
Otros gastos operativos (incluye coordinación del servicio)	0,34 euros
Coste hora de ejecución	17,73 euros

A juicio de la recurrente, el coste total de esos otros gastos operativos -que en el PCAP se presupuesta en 0,34 euros sobre el precio unitario hora- asciende a 1,10 euros, realizando un desglose de las distintas partidas que han de incluirse. Denuncia, pues, que los pliegos ni han desglosado tales partidas, ni han estimado un coste suficiente por ellas. No obstante, el nivel de desglose que la recurrente estima incumplido no es legalmente exigido. El artículo 100.2 de la LCSP dispone que *“En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución 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”*. (El subrayado es nuestro)



Del precepto legal se infiere, pues, que el presupuesto debe reflejar los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos, pero no impone la obligación de desglosar cada partida de costes de forma exhaustiva (en este sentido, cabe mencionar las Resoluciones 136/2022 y 451/2022 de este Tribunal y la Resolución 390/2025 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras).

Así, este Tribunal viene manteniendo que, de la lectura conjunta de los artículos 100.2 y 101.2 de la LCSP, es posible entender que el nivel de desglose del presupuesto base de licitación y, por ende, de valor estimado del contrato serían los costes directos, costes indirectos, gastos generales de estructura y beneficio industrial, no existiendo una obligación legal para el desglose individualizado de cada una de aquellas partidas, sin perjuicio del relativo a los costes salariales a partir del convenio laboral de referencia -dentro de los costes directos-.

En consecuencia, en el supuesto analizado, consideramos que el PCAP no incumple la LCSP en cuanto a la denunciada ausencia de desglose de los costes operativos del contrato. Y en lo que se refiere a su insuficiencia, tampoco puede estimarse, pues la recurrente se limita a realizar una cuantificación de todos los costes operativos sin mayor justificación y a modo de evaluación paralela a la realizada por el órgano de contratación, no pudiendo aquella prevalecer sobre la realizada por este último sin prueba que acredite su insuficiencia.

Con base en todas las consideraciones realizadas, el recurso debe ser parcialmente estimado conforme a lo argumentado en el fundamento de derecho anterior. Procede, en consecuencia, anular los actos impugnados y los demás relacionados con su aprobación, debiendo, en su caso, convocarse una nueva licitación

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 [REDACTED] contra el anuncio de licitación, memoria justificativa, estudio de viabilidad, pliego de cláusulas administrativas particulares y pliego de prescripciones técnicas que rigen el contrato denominado “Servicios complementarios en escuelas infantiles dependientes de la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional”, convocado por la Agencia Pública Andaluza de Educación, adscrita a la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional (Expte. 2025 0000197775); y, en consecuencia, anular los actos impugnados para que el órgano de contratación 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 acordada por este Tribunal el 24 de octubre de 2025.

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 partes 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.

