

Recurso 5/2026
Resolución 48/2026
Sección Primera

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

Sevilla, 30 de enero de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la ■ contra los pliegos y resto de documentos contractuales que rigen el contrato denominado “Servicio de acogimiento residencial para 48 plazas de menores que se encuentren bajo la protección de la Administración de la Junta de Andalucía bajo el régimen de concierto social. Modalidad: varios programas” convocado por la Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Sevilla (Expte. CONTR 2025 0000683688), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 12 de diciembre 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 calificado como administrativo especial que se ha indicado en el encabezamiento de esta resolución. Ese mismo día, los pliegos de esta contratación fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil. Posteriormente, el 16 de diciembre se publicó en el perfil anuncio de corrección de errores en relación con el ANEXO XVI del personal a subrogar del lote 1 "El Olivar".

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 (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 7 de enero de 2026, tuvo entrada en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la ■ contra los pliegos y restantes documentos contractuales que rigen el contrato citado en el encabezamiento.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 8 de enero de 2026, se dio traslado al órgano de contratación del escrito de recurso y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, tras su reiteración posterior, se ha recibido en esta sede administrativa.

El sindicato recurrente solicitó en su escrito de recurso la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación, adoptándose la misma por este Tribunal el pasado 16 de enero.

Habiéndose cumplimentado el trámite de alegaciones a los interesados con traslado del escrito de recurso por plazo de cinco días hábiles, no consta que se haya presentado ninguna en el plazo conferido.

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 del sindicato recurrente para la impugnación de los pliegos y demás documentos que rigen el contrato.

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.*

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”

Los motivos en que se fundamenta el recurso ponen de manifiesto la ausencia de desglose de los gastos de personal durante la prórroga y, en concreto, que el convenio colectivo de aplicación no ha sido considerado en la citada prórroga. Dado el objeto del recurso, su eventual estimación revelaría la existencia de vicios o defectos en los pliegos que determinarían, en caso de no corregirse las infracciones denunciadas, que el empresario pudiera incumplir a la postre obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores intervinientes en la ejecución del contrato.

Por tanto, debe reconocerse legitimación al sindicato al amparo del precepto legal citado.

TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra los pliegos y restantes documentos contractuales que rigen un contrato calificado como administrativo especial cuyo valor estimado es superior a cien mil euros y ha sido convocado por un ente del sector público con el carácter de Administración Pública. El recurso resulta, pues, procedente al amparo de lo previsto en el artículo 44 apartados 1 y 2 a) de la LCSP.



CUARTO. Plazo de interposición.

De conformidad con lo estipulado en el artículo 50 1 b) de la LCSP, el recurso se ha interpuesto dentro del plazo legal.

QUINTO. Fondo del asunto: alegaciones de las partes

I. Alegaciones del sindicato recurrente

Solicita la anulación de los actos impugnados y funda esta pretensión en que, en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), únicamente se desglosan los costes de personal durante el período de ejecución del contrato (24 meses), sin establecer dicho desglose para la prórroga prevista en el pliego, aun cuando el propio convenio colectivo de aplicación recoge las tablas salariales perfectamente desglosadas en caso de posibles prórrogas.

El sindicato recurrente indica que el convenio colectivo aplicable (V Convenio Colectivo Estatal de Reforma Juvenil y Protección de Menores vigente desde el 1 de enero de 2026 hasta el 31 de diciembre de 2029) contempla en su artículo 65 un complemento específico y reitera que los términos salariales descritos en dicho convenio deben tenerse en cuenta para determinar los costes salariales del contrato durante todo su período de vigencia, incluida la prórroga del mismo.

Cita, al efecto, el Informe 35/2019 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado y señala que la doctrina de los tribunales administrativos de recursos contractuales ha manifestado que, en el cálculo del precio del contrato y de su valor estimado, se debe tener en cuenta el impacto derivado de los incrementos salariales previstos o que se prevean en el convenio colectivo de aplicación para todo el período de duración del contrato, incluidas sus prórrogas.

Finalmente, el sindicato recurrente aduce que tampoco se establece en el pliego el desglose de los gastos de personal referido al periodo de vacaciones en los términos y condiciones en que se establece en el convenio colectivo de aplicación.

II. Alegaciones del órgano de contratación

Se alza frente al motivo del recurso esgrimiendo que el PCAP ha previsto la modificación del contrato hasta un 19,99% (cláusula 23 del PCAP) y que el importe de dicha modificación está incluido en el valor estimado del contrato, razón por la que considera que los costes de personal, para el supuesto de prórroga, están suficientemente incluidos.

SEXTO. Fondo del asunto: consideraciones del Tribunal

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen.

El núcleo de la controversia reside en la falta de desglose de los costes de personal durante la prórroga prevista en el PCAP por igual duración e importe que el plazo de ejecución inicial. Asimismo, del contenido del recurso, se infiere que el sindicato cuestiona que no se hayan incluido en el importe de la prórroga los incrementos y conceptos retributivos -como el complemento específico- previstos en el convenio colectivo de aplicación para dicho periodo. No es objeto de discusión el desglose del presupuesto base de licitación ni su suficiencia y adecuación al convenio colectivo de aplicación (V Convenio Colectivo estatal de reforma juvenil y protección de



menores (Resolución de 3 de diciembre de 2024, de la Dirección General de Trabajo por la que registra y publica el citado convenio, publicada en el BOE núm. 302, de 16 de diciembre de 2024).

Asimismo, se admite por las partes la aplicación al presente contrato del convenio colectivo mencionado, cuyo artículo 65 referido al complemento específico es mencionado en el escrito de recurso, siendo su tenor literal el siguiente: *“Este complemento salarial, no consolidable y de cuantía fija y pago en 14 pagas, le será de aplicación a las personas trabajadoras que realicen su actividad laboral en los distintos centros, recursos y programas integrados en el ámbito funcional de presente convenio.*

Los valores que, para este concepto, se contienen en el anexo 2 se aplicarán efectivamente a todos aquellos recursos, programas o servicios de contratación pública, realizada bajo cualquiera de las modalidades previstas en el ordenamiento jurídico vigente (subvención, contrato, concierto, convenio u otras fórmulas legales), cuyo trámite de contratación sea iniciado en un momento posterior a la firma del presente convenio colectivo. El importe de este complemento se debe aplicar y recoger por las administraciones públicas, tal como establece la ley de contratos, la normativa reguladora de la concertación social, así como la legislación laboral general en las nuevas licitaciones, conciertos y subvenciones en los correspondientes pliegos de contratación, debiendo ser tenido en cuenta en el caso de que exista posibilidad de prórroga de los mismos. Estos valores, en todo caso, alcanzarán la aplicación general a partir del 30 de septiembre de 2029”.

De igual modo, el Anexo 2 del convenio referido establece las tablas salariales para el periodo 2026-2029 en las que se contemplan por grupos profesionales el salario base y complementos retributivos, entre ellos, el complemento específico referido en el escrito de impugnación.

Por otro lado, el apartado 2 del Anexo I del PCAP señala lo siguiente, a efectos de cálculo del valor estimado:

- Presupuesto base de licitación (IVA excluido)4.878.876,02 euros .
- Prórroga.....4.878.876,02 euros.
- Modificación 19,99% Precio Inicial..... 975.287,32 euros.
- Valor Estimado.....10.733.039,36 euros.

Expuestos los extremos necesarios para la resolución del recurso, hemos de entrar en los aspectos denunciados por el sindicato. **En primer lugar**, esgrime que el importe de la prórroga, en la misma cuantía que el presupuesto base de licitación (PBL), no se encuentra desglosado en el pliego.

Ciertamente, se observa que el PCAP contiene el desglose del PBL aplicable al periodo de ejecución de contrato (24 meses), pero no prevé el desglose del importe de la prórroga aplicable a dicho periodo (por plazo máximo de otros 24 meses). No obstante, el alegato sobre falta de desglose en el PCAP de los costes aplicables al periodo de prórroga no puede prosperar porque el legislador contractual exige el desglose en el pliego del PBL, pero no de la prórroga que, en sí misma, aun siendo obligatoria para el adjudicatario, es futura e incierta. En este sentido, 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)

Así las cosas, no resulta obligado el desglose en los pliegos de los costes aplicables durante el futuro periodo de prórroga que pueda acordarse, ni procede la anulación de los mismos exclusivamente por esta circunstancia.



En segundo lugar, el sindicato recurrente viene a esgrimir que, en el cálculo del precio del contrato y de su valor estimado, se debe tener en cuenta el impacto derivado de los incrementos salariales previstos o que se prevean en el convenio colectivo de aplicación para todo el período de duración del contrato, incluidas sus prórrogas. En definitiva, viene a indicar que en el importe de la prórroga han de incluirse los incrementos salariales previstos en el convenio colectivo aplicable al caso examinado, cuyas tablas salariales contemplan el desglose de conceptos retributivos aplicables en los años 2026 a 2029. En concreto, pone el énfasis en el complemento específico previsto en las tablas del convenio y aplicable al periodo de prórroga.

Pues bien, en este extremo se observa que el PCAP establece la misma cuantía para el PBL (aplicable al periodo de ejecución) que para la prórroga, lo que hace suponer que no se ha computado en la prórroga el incremento previsto para el complemento específico por grupo profesional durante 2029. En este sentido, se observa que el pliego recoge las cuantías del citado complemento con sus incrementos respectivos en los años 2026, 2027 y 2028 (plazo de ejecución sin prórroga), pero no el incremento del complemento específico para 2029 (primer año de prórroga), toda vez que la cuantía de esta última coincide con la del PBL. Al respecto, como señalamos en nuestra Resolución 665/2025, de 4 de noviembre *“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”*.

En este particular, no puede acogerse la argumentación del órgano de contratación en el informe al recurso relativa a que tales costes de personal durante la prórroga están suficientemente incluidos en el valor estimado a través del importe de la modificación del contrato. La modificación del contrato está prevista en el PCAP para otras causas (apartado 15 del Anexo I del PCAP) y no para absorber incrementos de conceptos retributivos previstos en el convenio durante la prórroga.

Procede, pues, la estimación del alegato del sindicato recurrente, a los efectos de que se computen en el importe de la prórroga los incrementos salariales previstos en el convenio colectivo para dicho periodo y, en particular, el incremento afectante al complemento específico.

Finalmente, no puede prosperar el alegato del recurso en que se denuncia que el pliego no establece el desglose de los gastos de personal referido al periodo de vacaciones en los términos y condiciones en que se establece en el convenio colectivo de aplicación. Tal alegación no está fundamentada en el escrito de impugnación, ni se explicitan cuáles son los términos y condiciones previstos en el convenio colectivo sobre tal particular, obligando al Tribunal a construir la argumentación que pudiera dar soporte jurídico al alegato de la recurrente. Procede, pues, su inadmisión por falta de fundamentación.

Con base en las consideraciones realizadas, el recurso debe estimarse parcialmente a los efectos señalados anteriormente. En consecuencia, procede 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 ■ contra los pliegos y resto de documentos contractuales que rigen el contrato denominado “Servicio de acogimiento residencial para 48 plazas de menores que se encuentren bajo la protección de la Administración de la Junta de



Andalucía bajo el régimen de concierto social. Modalidad: varios programas” convocado por la Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Sevilla (Expte. CONTR 2025 0000683688); y, en consecuencia, anular los actos impugnados para que el órgano de contratación proceda en los términos expuestos en el fundamento de derecho sexto 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 acordada por este Tribunal el 16 de enero de 2026.

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.

