

**Recurso 724/2025**  
**Resolución 797/2025**  
**Sección Primera**

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

Sevilla, 30 de diciembre de 2025.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la ■ contra los pliegos que han de regir el contrato denominado “Servicio de ayuda a domicilio -SAD- en el término municipal de Benamejí” (Exp. 6397/2025), promovido por el Ayuntamiento de Benamejí (Córdoba), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 4 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 del Sector Público el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios 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. El valor estimado del contrato asciende a 5.465.012,32 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 (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 17 de diciembre de 2025, ■ presentó en el registro del órgano de contratación escrito de recurso especial en materia de contratación contra los pliegos de la citada contratación.

El órgano de contratación ha dado traslado a este Tribunal del escrito de recurso y de la documentación necesaria para su resolución.

El 26 de diciembre de 2025, este Tribunal acordó, a instancia de la asociación recurrente, la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación, así como la suspensión del plazo concedido para la presentación de ofertas.

Según certificado del órgano de contratación, no consta la existencia de licitadores en este procedimiento a la fecha de adopción de la medida cautelar de suspensión del plazo señalado para la presentación de ofertas, no habiéndose practicado, en consecuencia, el trámite de alegaciones al recurso.

## 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 examen de fondo del recurso, procede analizar la legitimación de la asociación recurrente conforme a lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, cuyo tenor es el siguiente: *“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, la asociación empresarial recurrente impugna los pliegos que rigen el contrato de servicios referenciado en el encabezamiento, por considerar básicamente que determinados criterios de adjudicación vulneran los principios de igualdad de trato y libre acceso. Por tanto, vista la controversia suscitada, parece evidente la incidencia que el acto impugnado puede tener en la esfera de los intereses representados y defendidos por ■ conforme a sus estatutos, lo que determina su legitimación para la interposición del presente recurso.



### **TERCERO. Acto recurrible.**

El recurso se interpone contra los pliegos que rigen un contrato de servicios 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 a) y 2 a) de la LCSP.

### **CUARTO. Plazo de interposición.**

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

### **QUINTO. Fondo del asunto: sobre el subcriterio de adjudicación denominado “bolsa de horas adicionales”, dentro del criterio de evaluación automática “servicios complementarios”.**

#### I. Alegaciones de la asociación recurrente

Solicita la anulación de los pliegos y funda su pretensión en varios motivos que se expondrán en este fundamento de derecho y en los siguientes.

En un primer motivo, impugna el subcriterio de adjudicación de evaluación automática “*bolsa de horas adicionales*” ponderado con 25 puntos, cuya redacción en la cláusula 19 del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) es la siguiente:

*“En beneficio de una mayor y/o mejor cobertura de usuarios a los que se les prescriba el servicio, se valorará hasta un máximo de 25 puntos a aquel licitador que comprometa un mayor número de horas adicionales de servicio de ayuda a domicilio, en términos anuales, a realizar por las auxiliares de la empresa en el municipio sin repercusión alguna para esta administración.*”

*Al resto de licitadores le corresponderán los puntos que proporcionalmente resulten de aplicar la siguiente fórmula:*

$$P.L._i = \frac{O.L. \times 25}{O.M.}$$

*P.L.i: puntuación del licitador i [i= 1, ..., n].*

*O.M.: mayor oferta de número de horas adicionales de servicio ofrecidas, de entre las ofertas a valorar.*

*O.L.: oferta de número de horas adicionales de servicio ofrecidas por el licitador.*

*Las horas de servicio ordinario que resulten de la oferta propuesta por el adjudicatario se prestarán en los días, horas, domicilios y en beneficio de los usuarios del servicio que determinen los Servicios Sociales Comunitarios, que lo comunicarán al adjudicatario, con al menos 48 horas de antelación, con copia al Ayuntamiento de dicha comunicación.*

*El concesionario deberá acreditar el cumplimiento de estas horas de servicio en el plazo de cinco días desde su realización, mediante informe del coordinador del servicio en el que especifique fecha y hora de la prestación, duración, persona usuaria y comprobante firmado por esta o, alternativamente, sus familiares o cuidadores”.*



La recurrente señala que se establece una mejora como criterio de adjudicación que no está limitada ni acotada, pues nada se dice respecto al número máximo de horas que se podrán ofertar para obtener la mayor puntuación.

Considera que nos encontramos ante un criterio ilimitado.

Al respecto, afirma que *“se trata de una mejora ya que nos encontramos ante una actuación accesoria que, si bien relacionada con el objeto del contrato (no podría ser de otra forma, dado que las mejoras que no se encuentren relacionadas con el objeto del contrato son, directamente, contrarias a la normativa en materia de contratación pública), sin duda excede el contenido obligacional del mismo. Tal y como el Órgano de Contratación la define, se trata de una actuación adicional y accesoria, ajena a las indicadas en el Pliego como contenido obligacional del contrato. Nos encontramos, por tanto, ante una mejora en el sentido del Artículo 145.7 de la LCSP”* y sostiene que dicha mejora está indefinida, lo que puede derivar en proposiciones imposibles de cumplir, irrealizables y absurdas, pues nada impide que una empresa oferte un número adicional de horas completamente descabellado y se le otorgue la máxima puntuación por ausencia de un límite máximo de saciedad.

Concluye que, incluso si este criterio de adjudicación no se considerase una mejora en los términos del artículo 145.7 de la LCSP, también resultaría obligatorio el establecimiento de un límite máximo para evitar ofertas irrealizables y que el criterio no se adecuaba a lo previsto en el artículo 145.5 de la LCSP, siendo contrario a los principios de libertad de acceso, igualdad de trato y salvaguarda de la libre competencia. Cita en apoyo del motivo expuesto numerosas resoluciones de los tribunales administrativos de recursos contractuales y el informe 59/09 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado.

## II. Alegaciones del órgano de contratación

Se opone al recurso haciendo suyo el informe emitido por la entidad empresarial redactora del PCAP. Así, respecto al primer motivo del recurso, esgrime que el establecimiento de un umbral máximo de saciedad es contrario a un principio de libre competencia que rige con carácter transversal la contratación pública de acuerdo con los artículos 1 y 132 LCSP, con la consecuente afectación sobre la elección de la oferta económicamente más ventajosa y eficiente utilización de fondos que se ha de garantizar de acuerdo con el citado artículo 1.

Afirma que esto es así porque el establecimiento de dicho umbral conduciría a los licitadores a prever con certeza que, ofertando sus valores máximos, obtendrán la máxima puntuación, sin que tengan la necesidad de mejorar su oferta y, lo que es peor, sin que aquellos que hubieran podido presentar una oferta mejor se planteen la necesidad de hacerlo.

Sostiene que *“no es posible deducir que la cláusula impugnada determine, en la práctica, que muchos operadores económicos pretendan proponer una mejora muy elevada, de imposible cumplimiento o fuera de toda lógica, para garantizarse así la máxima puntuación, dado que la cláusula 19.3 PCAP establece como parámetro objetivo para considerar que una oferta incurre en presunción de anormalidad a aquella cuyo coste supere la cifra equivalente al 6 por ciento de los costes directos identificados para el servicio referidos a la anualidad media de la duración inicial del contrato, operando como un límite global que no solo garantiza la exclusión de ofertas fuera de toda lógica sino que, además, se da cumplimiento al principio de competencia en base a una estructura de costes y expectativa de beneficio propio a cada empresa, porque, muy al contrario de lo expuesto en el punto tercero del recurso, cual cabe traer a colación, los gastos generales de estructura no son, por su propia naturaleza, costes del servicio -como afirma la recurrente- sino aquellos originados por el mero hecho de tener una actividad en funcionamiento, englobando los gastos necesarios para no cesar la actividad, pero que no están directamente relacionados con los productos o servicios que se ofrecen, como por ejemplo los costes del gas, electricidad y limpieza, entre otros -Resolución 22/2023 TARCJA-”.*



Asimismo, alega -invocando la Resolución 614/2025 de este Tribunal- que la bolsa de horas adicionales no constituye una mejora en el sentido del artículo 145.7 de la LCSP, no resultándole de aplicación la regulación prevista en este precepto legal para las mejoras.

### III. Consideraciones del Tribunal

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen. Con carácter previo, en la medida que se discute por las partes si el subcriterio de adjudicación impugnado constituye o no una mejora en el sentido que describe el artículo 145.7 de la LCSP, hemos de exponer la doctrina de este Tribunal resumida en la reciente Resolución 614/2025, de 10 de octubre, que alude a su vez a resoluciones anteriores como la Resolución 106/2020, de 12 de mayo, en la que señalábamos:

*<< (...)En este sentido, el órgano de contratación en su informe al recurso afirma que las mejoras por su objeto y contenido cumplen con el requisito de guardar relación con el objeto del contrato, resultando ser prestaciones extras respecto al mínimo exigido en el pliego, que favorecen las máximas posibilidades en beneficio y mejora de la prestación del servicio y del interés público, circunstancias éstas que no serán objeto de análisis por este Tribunal, sin que se prejuzguen dichas afirmaciones. Solo será objeto de examen el alegato de la recurrente en el que indica que los límites de las mejoras no quedan expresamente definidos en los pliegos.*

*Al respecto, las mejoras como criterio de adjudicación, en el presente año, han sido analizadas por este Tribunal en sus Resoluciones 19/2020, de 30 de enero, 79/2020, de 3 de marzo, 85/2020 y de 5 de marzo. En la 79/2020, se dispuso que para su análisis se ha de partir de la regulación legal, a propósito de las mejoras, contenida en el citado artículo citado por la recurrente 145.7 de la LCSP, y de la doctrina de este Tribunal y del resto de órganos de recursos contractuales al respecto.*

*Dicho artículo 145.7 de la LCSP dispone lo siguiente: «En el caso de que se establezcan las mejoras como criterio de adjudicación, estas deberán estar suficientemente especificadas. Se considerará que se cumple esta exigencia cuando se fijen, de manera ponderada, con concreción: los requisitos, límites, modalidades y características de las mismas, así como su necesaria vinculación con el objeto del contrato.*

*En todo caso, en los supuestos en que su valoración se efectúe de conformidad con lo establecido en el apartado segundo, letra a) del artículo siguiente, no podrá asignársele una valoración superior al 2,5 por ciento. Se entiende por mejoras, a estos efectos, las prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas, sin que aquellas puedan alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni del objeto del contrato. Las mejoras propuestas por el adjudicatario pasarán a formar parte del contrato y no podrán ser objeto de modificación.».*

*Así pues, para que las mejoras puedan ser consideradas como criterio de adjudicación se han de cumplir los requisitos siguientes:*

- 1. Deberán estar suficientemente especificadas. En este sentido, se considerará que esta exigencia se cumple cuando se fijen, de manera ponderada, con concreción, los requisitos, límites, modalidades, y características de las mismas, así como su necesaria vinculación con el objeto del contrato.*
- 2. Habrán de tratarse de prestaciones adicionales a las que figuren definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas.*
- 3. No podrán alterar ni el objeto ni la naturaleza de las prestaciones del contrato.*



4. No se les podrá asignar una valoración superior al 2,5 %, cuando la importancia en el baremo de los criterios sujetos a juicio de valor supere a la de los criterios evaluables mediante cifras o porcentajes obtenidos de la mera aplicación de fórmulas.

En este sentido, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en su Informe 59/2009, de 26 de febrero de 2010, estando en vigor la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, admite la existencia de mejoras que impliquen la ejecución de prestaciones accesorias para el contratista, sin coste para el órgano de contratación.

En efecto, conforme se ha expuesto, el referido precepto, después de fijar la definición de mejora, especifica que las prestaciones adicionales no pueden alterar ni el objeto del contrato ni la naturaleza de las establecidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas (párrafo tercero del artículo 145.7 de la LCSP). Al respecto, parece evidente que las prestaciones, no obligatorias, que mejoren las mismas prestaciones establecidas en los pliegos, en ningún caso van a alterar la naturaleza de aquellas, ni el objeto del contrato, por lo que parece que las “mejoras” a las que se refiere el artículo 145.7 LCSP son las prestaciones adicionales y distintas a las definidas en el contrato (v.g., entre otras, Resoluciones 388/2019, de 14 de noviembre, de este Tribunal y 591/2019, de 30 de mayo y 719/2019, de 27 de junio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales).

En este sentido, este Tribunal comparte lo expuesto por dicho Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en la citada Resolución 591/2019 en la que se dispone en lo que aquí interesa que:

«La expresión prestaciones adicionales a las definidas en el contrato se puede entender de dos maneras distintas:  
a) Todas las adicionales que excedan de la prestación que los pliegos establecen como obligatoria  
b) Solamente aquellas prestaciones adicionales no definidas en los pliegos.

Este Tribunal ya ha tenido ocasión de estudiar estas cuestiones con anterioridad, por todas, resolución número 20/2019, de 11 de enero de 2019, habiéndose decantado por la segunda interpretación propuesta, dado que el referido precepto después de fijar la definición, especifica que las prestaciones adicionales no pueden alterar la naturaleza de las prestaciones establecidas en el PPT, ni el objeto del contrato. Es evidente que las prestaciones ofrecidas, no obligatorias, que mejoren las mismas prestaciones establecidas en los pliegos, en ningún caso van a alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni el objeto del contrato. Por lo que parece que las “mejoras” a las que se refiere el artículo 145.7 LCSP son las prestaciones adicionales y distintas a las definidas en el contrato» >>.

En el supuesto aquí analizado, conforme a la doctrina expuesta, el subcriterio de adjudicación impugnado consistente en “bolsa de horas adicionales” no constituye una mejora en el sentido definido en el artículo 145.7 de la LCSP, al no tratarse de una prestación adicional y distinta a la prevista en el contrato. Por tanto, no le resulta de aplicación lo dispuesto en el citado precepto legal; si bien, como criterio de adjudicación que es conforme al PCAP, deberá ajustarse a los requisitos legales previstos en el artículo 145.5 del citado texto legal; lo que determina la necesidad de que su formulación sea objetiva y respete los principios de igualdad de trato, transparencia y proporcionalidad. Ello impone concreción y el establecimiento de límites claros en su redacción que salvaguarden los citados principios básicos tanto en la formulación de las ofertas como en su posterior valoración.

En este sentido, se ha pronunciado este Tribunal en su Resolución 585/2025, de 26 de septiembre, a propósito de un contrato de objeto idéntico al ahora examinado, en la que se afirma que “tanto si los criterios impugnados se consideren o no mejoras, ello no elude la aplicación de los requisitos exigibles a estos, previstos en el artículo 145.5 de la LCSP y, ello en relación con el reproche que la asociación recurrente hace a la indeterminación de los mismos. Pues bien, si bien el órgano de contratación goza de una amplia discrecionalidad a la hora de seleccionar los crite-



*rios de adjudicación que considere más idóneos en cada caso, dicha libertad de elección tiene sus límites en las exigencias derivadas del citado artículo 145 de la LCSP.*

*Lo que persigue la LCSP es que los criterios de valoración de las ofertas estén claramente delimitados y tengan relación con el objeto del contrato, que sean suficientemente conocidos por todas las licitadoras, y que se apliquen en pie de igualdad para todos estos, de modo que en ningún caso se otorgue al órgano de contratación un poder de elección desmedido o ilimitado, ni se valoren las ofertas sin respetar los principios fundamentales de transparencia, igualdad de trato y no discriminación.*

(...)

*Por lo que esa falta de definición de los límites de la oferta puede acabar confiriendo al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada o bien, y dado que el criterio se encuentre vinculado con el objeto del contrato, puede traducirse en ofertas desproporcionadas, llegando a afectar a la competencia con otros licitadores. En este sentido, con independencia de la calificación de los controvertidos criterios, como mejoras o no, la indeterminación de los requisitos, límites, modalidades y características de los aspectos a ofertar, en la que incurren los cuatro criterios objeto de recurso, sería contraria al principio de igualdad de trato, libre concurrencia, y transparencia”.*

Sobre la base de lo expuesto, hemos de analizar la legalidad del subcriterio de adjudicación denunciado en el recurso, en el que se pondera con un máximo de 25 puntos la oferta de un número de horas adicionales de servicio sin repercusión económica para la Administración.

Pues bien, este número de horas no se encuentra concretado en la redacción del criterio, ni se establecen en los pliegos reglas para su determinación, lo que favorece a priori la formulación de ofertas elevadas que pudieran resultar irrealizables en la práctica, con el solo propósito de obtener la máxima puntuación en el criterio y que privan a este de objetividad en su formulación; amen de apreciar en el mismo vulneración de los principios de igualdad de trato, transparencia y proporcionalidad.

Por tanto, no cabe establecer criterios de adjudicación con ausencia de un tope máximo que pueda dar lugar a ofertas desproporcionadas; sin que, en el caso analizado, esta falta de concreción del límite máximo de horas gratuitas quede compensado en los pliegos con el establecimiento de parámetros objetivos para la detección de ofertas anormales o desproporcionadas que pudieran salvar aquella carencia en evitación de proposiciones descabelladas e irrealizables. En este aspecto, no se comparte lo expuesto en el informe al recurso cuando alude al límite derivado del parámetro de anormalidad fijado en la cláusula 19.3 del PCAP, pues se trata de un límite global que no opera concretamente sobre el subcriterio examinado.

Procede, en consecuencia, la estimación de este motivo y la anulación del subcriterio de adjudicación “bolsa de horas adicionales”, por contravenir lo dispuesto en el artículo 145.5 de la LCSP e infringir los principios básicos de igualdad, transparencia y proporcionalidad consagrados en el citado precepto legal.

**SEXTO. Fondo del asunto: sobre el criterio de adjudicación de evaluación automática denominado “aspectos sociales relativos al personal adscrito a la prestación del servicio”.**

#### I. Alegaciones de la asociación recurrente

En el presente motivo la recurrente impugna el criterio de adjudicación denominado “aspectos sociales relativos al personal adscrito a la prestación del servicio” ponderado con hasta 10 puntos, cuya redacción se contiene en la cláusula 19 del PCAP con el siguiente tenor:



“Con la finalidad de garantizar la continuidad en el servicio y favorecer la cualificación a través de la experiencia de su personal adscrito se valorará con un máximo de 10 puntos al licitador que comprometa incrementar el porcentaje de la duración mínima de las jornadas a tiempo parcial definida en el artículo 22.6) del Convenio Colectivo del Sector de Ayuda a Domicilio de la Comunidad Autónoma de Andalucía conforme al siguiente detalle:

Porcentaje	Puntos
Incremento del 10% sobre las horas mínimas semanales establecidas	10
Incremento del 5% sobre las horas mínimas semanales establecidas	5
No comprometer incremento	0”

Aduce la asociación recurrente que el anterior criterio no es más que una mejora salarial encubierta, pues “si las necesidades del servicio no requieren de ese aumento de jornada, es claro que las personas trabajadoras no tendrán obligación de acometer actuaciones ampliatorias o adicionales que justificarían ese incremento, pero sin embargo, como consecuencia de la mejora, sí tendrán derecho a cobrar por ese incremento horario no ejecutable por innecesario”.

Sostiene que, en caso de que resultase necesario prestar más horas de servicio, ya se valora como criterio de adjudicación, distinto e independiente, el establecimiento como servicio complementario de una bolsa de horas gratuita; de modo que por mor del criterio denunciado se incrementaría la jornada laboral de las personas trabajadoras y su salario, pero en realidad no se incrementarían sus obligaciones ni el tiempo efectivo de trabajo.

Esgrime que los criterios sociales deben cumplir los requisitos previstos en el artículo 145 de la LCSP, lo que no acontece en el caso examinado donde no se cumple la vinculación al objeto del contrato “en tanto en cuanto nada se justifica ni se acredita, ni tan siquiera se menciona por el Órgano de Contratación en el PCAP sobre la vinculación de lo que supondrá el aumento de la jornada mínima del personal respecto a la ejecución del contrato objeto de licitación”. Y añade que las loables y pretendidas mejoras de las condiciones laborales, que cristalizan en una mejora salarial consecuencia directa de un aumento de la duración de la jornada de trabajo, no son una exigencia social que responda a una necesidad de un grupo vulnerable en situación o riesgo de exclusión social o de categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar. Muy al contrario, se trata de una situación creada artificialmente por el órgano de contratación, sin que de las mejoras salariales se desprenda una mejor prestación del servicio ofertado.

Asimismo, la recurrente señala que tampoco concurren los requisitos de (i) que el criterio no sea discriminatorio y (ii) que permita que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva: en el primer caso, porque la mejora salarial encubierta supone un aumento de costes laborales para los licitadores que las ofrezcan, además de originar desigualdad y discriminación en el ámbito de los propios trabajadores (los que tiene jornada completa y los que la tienen a tiempo parcial, pues los segundos tendrían un incremento salarial por no acometer funciones, que no experimentarían los primeros); y en el segundo caso, no se cumpliría el requisito no solo por la discriminación que genera el criterio combatido, sino también porque su alta ponderación resulta determinante para la adjudicación del contrato.

Además, sostiene que el criterio tampoco cumple con la fórmula de “mejor calidad- precio”, vulnerando el artículo 145.2 de la LCSP. Al respecto, indica que “El Criterio de Adjudicación Social impugnado no se trata de un aspecto que defina las prescripciones técnicas, ni tampoco un instrumento útil a los efectos de hacer una evaluación comparativa de las ofertas para elegir la que presente una mejor relación calidad-precio; y sin embargo fomenta la reali-



*zación de ofertas económicamente más elevadas, con un incremento automático del precio del contrato para el Órgano de Contratación, sin una contraprestación que redunde directamente en un mejor rendimiento o prestación del servicio. Ello vulnera los principios de eficiencia, economía y control del gasto público [Artículo 31 de la Constitución Española (CE) y Artículo 1 de la LCSP].”*

## II. Alegaciones del órgano de contratación

Se opone al motivo del recurso esgrimiendo, en síntesis, que el I Convenio de Ayuda a Domicilio de Andalucía suscrito entre sindicatos y patronal -incluida, específicamente, ■- establece en sus artículos 21 y siguientes- entre sus fines- dotar de una mayor estabilidad a los contratos vigentes y un modelo de relaciones laborales estable en el marco de la contratación, para lo que entiende necesario limitar la duración mínima de las jornadas a tiempo parcial a 25 horas semanales o, excepcionalmente, a 12 horas semanales en atención al carácter de los servicios, introduciendo no obstante que las empresas no podrán tener más de un 10 por ciento de su plantilla con jornadas de 12 horas.

Alega que, cuando la recurrente afirma que dicho criterio no sería más que una mejora salarial encubierta, parece olvidar el propio carácter de un servicio que viene actualizándose al alza en cuanto a su número de horas de prestación, como consecuencia lógica de una población cuya franja de edad superior a los 65 años cuenta cada vez con mayor peso, de forma que un incremento de la jornada no tiene por qué repercutir indefectiblemente en un aumento de los costes salariales asociados al servicio si se produce un incremento en el número de horas.

Asimismo, el informe al recurso señala (i) que debe advertirse el margen de discrecionalidad con el que cuenta el licitador para ofrecer una bolsa de horas adicionales o la concurrencia de factores variables -tales como el absentismo, innovaciones en el convenio, cambios normativos, etc.- que pueden determinar la necesidad de prestación de un mayor número de horas; no siendo cierta la afirmación de la recurrente de que *las necesidades del servicio y las horas de prestación del mismo son las que quedan fijadas y definidas en los Pliegos* y (ii) que en modo alguno constituye obligación para los licitadores ofertar en este criterio de adjudicación si el mismo no se ajusta a su fórmula de gestión y/o expectativas de negocio; de forma que, de producirse la subida salarial encubierta, esta no sería sino la consecuencia de un licitador poco diligente en cuanto a la gestión de su negocio.

En cuanto a la vinculación de este criterio con el objeto del contrato, el informe al recurso sostiene que *“la Orden 2023 encomienda en su artículo 15 a garantizar una organización del servicio que permita que las jornadas sean mayoritariamente a tiempo completo, para con posterioridad obligar en su artículo 23 a incluir aspectos sociales relativos al personal auxiliar de ayuda a domicilio, con una ponderación mínima del 10% del total de la puntuación máxima, entre los criterios cualitativos de contratación a los que se ha de ajustar los pliegos, de consecuencia que difícilmente puede argumentarse, a nuestro entender, que dicho criterio no guarda relación con el objeto del contrato cuando su propia normativa reguladora lo fomenta.”*

Y concluye que el criterio cumple los parámetros exigidos por el artículo 145 LCSP, al quedar vinculado al objeto del contrato, estar formulado de forma objetiva con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad y garantizar que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva.

## III. Consideraciones del Tribunal.

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen. La cuestión suscitada en el presente motivo ha sido ya analizada por este Tribunal, con ocasión de un recurso especial previo interpuesto por la ahora recurrente



contra los pliegos reguladores de otro contrato de servicios de ayuda a domicilio promovido por un municipio de la misma provincia.

Se trata de la Resolución 77/2025, de 7 de febrero, en la que indicábamos lo siguiente:

*<< De este modo, el criterio impugnado otorga 10 puntos a los incrementos del 10% sobre las jornadas mínimas de 25 y 12 horas semanales, 5 puntos a los incrementos del 5% y 0 puntos, en caso de que no haya compromiso de incremento alguno.*

*Asimismo, tanto la memoria justificativa obrante en el expediente de contratación como el PCAP, recogen como justificación de este criterio la garantía de continuidad del servicio y el favorecimiento de la cualificación a través de la experiencia.*

■ *impugna el criterio en cuestión sobre la base de que es una mejora salarial encubierta que incumple los requisitos legales previstos en el artículo 145.5 de la LCSP; a saber: (i) vinculación al objeto del contrato, (ii) formulación objetiva con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad sin conferir al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada y (iii) posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva. Asimismo, la recurrente considera que el incremento de horas de personal debe responder a la necesidad de realización de servicios concretos y que cuando tal situación se produzca el pliego ya prevé -como criterio de adjudicación de evaluación automática- servicios complementarios de hasta 700 horas/año.*

*Nada opone el órgano de contratación a los argumentos del recurso, limitándose a señalar que ha recibido asistencia en la tramitación de la licitación por parte del Instituto Provincial de Bienestar Social y que existen licitaciones adjudicadas recientemente en la provincia, cuyos pliegos contienen el mismo criterio de adjudicación aquí examinado, sin que se hayan impugnado.*

*Para solventar la cuestión planteada, hemos de partir del dato de que la vigente LCSP, con fundamento en la Directiva 2014/24/UE, pretende que se utilice la contratación pública como instrumento para implementar políticas tanto europeas como nacionales en materia social y de otra índole, dando cabida a las mejoras salariales como criterio social de adjudicación y sobre la base de que la lista de criterios de adjudicación del artículo 67 de la Directiva no es exhaustiva. En definitiva, la nueva norma contractual otorga un carácter instrumental a la contratación pública como posible vehículo o medio de implementación de políticas sociales, siendo los criterios de adjudicación uno de los modos para la aplicación de dichas políticas.*

*Si bien lo anterior parece apuntar hacia una expansión de los aspectos sociales en las licitaciones públicas, ello no significa que el legislador haya querido rebajar el nivel de cumplimiento de sus postulados en tales casos. Quiere ello decir que los criterios sociales deben cumplir los requisitos de todo criterio de adjudicación y, en particular, su vinculación al objeto del contrato; requisito este que se define en el apartado 6 del artículo 145 del texto legal contractual, que señala lo siguiente: “Se considerará que un criterio de adjudicación está vinculado al objeto del contrato cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en los siguientes procesos:*

- a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de, en su caso, las obras, los suministros o los servicios, con especial referencia a formas de producción, prestación o comercialización medioambiental y socialmente sostenibles y justas;*
- b) o en el proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material”.*



*En el supuesto aquí analizado, la vaga e imprecisa justificación del criterio impide al Tribunal apreciar esa necesaria vinculación del criterio al objeto contractual que no es otro que la prestación del servicio de ayuda a domicilio a las personas residentes en el municipio de Posadas, que incluye actuaciones de atención personal y de las necesidades del hogar.*

*En este sentido, no se motiva en el expediente ni en los pliegos de qué manera el aumento de la jornada mínima a tiempo parcial va a repercutir en una mayor dedicación del personal a la prestación del servicio contratado. La previsión del pliego es absolutamente genérica. Además, se dan dos circunstancias:*

*1. Los pliegos han debido prever las horas necesarias de prestación del servicio en función de las necesidades de atención personal y domiciliaria que necesiten los usuarios. Por tanto, una mayor jornada de los trabajadores a tiempo parcial solo puede ser criterio de adjudicación válidamente vinculado al objeto si ese incremento de jornada tiene impacto directo en el servicio prestado, pero nada justifica el pliego en tal sentido pues no especifica de qué modo concreto repercutiría la mayor jornada en el servicio.*

*2. Asimismo, el pliego prevé, como criterio de adjudicación de evaluación automática, un servicio complementario consistente en bolsa de horas de servicio ordinario. (...)*

*Se desprende con claridad que, ante situaciones concretas de necesidad de los usuarios del servicio, se valora la bolsa de horas adicionales. Este criterio vincula la bolsa horaria adicional a demandas concretas del servicio que surjan durante la ejecución del contrato.*

*En cambio, el criterio de adjudicación cuestionado no responde, a priori, a una cobertura específica de necesidades de los usuarios; necesidades que, por otro lado, cabría entender satisfechas con el criterio de bolsa de horas de servicio ordinario. El órgano de contratación tampoco justifica -ni en el expediente de contratación, ni después con ocasión del informe al recurso- el plus o valor añadido a la prestación que entraña el criterio cuestionado.*

*La implementación de políticas sociales a través de los criterios de adjudicación, como uno de los objetivos del legislador, no puede obviar el cumplimiento de los requisitos legales de todo criterio de adjudicación. Y ello, sin olvidar, que el criterio en cuestión favorecerá ofertas más elevadas por parte de los licitadores sin un beneficio apreciable para la prestación. Se vulnera, pues, el artículo 145, apartados 5 y 6 de la LCSP. Véase, en este sentido, entre otras muchas, la Resolución 412/2020, de 26 de noviembre, de este Tribunal>>.*

Dada la identidad de supuestos, las conclusiones alcanzadas en la resolución reproducida son de aplicación al supuesto aquí analizado con las siguientes puntualizaciones:

**1.** En el caso abordado por la Resolución 77/2025, existía una justificación sobre la elección del criterio de adjudicación, aunque resultare vaga e imprecisa; justificación de la que carece el expediente de la presente contratación y que deviene obligatoria por aplicación de lo dispuesto en el artículo 116.4 de la LCSP. Este Tribunal no ha encontrado la justificación del criterio ni en los pliegos, ni en la memoria justificativa del contrato. Ciertamente en el informe al recurso se abunda sobre las razones conducentes al establecimiento del criterio y sobre su vinculación al objeto contractual, pero no hemos de olvidar que dicha motivación ha de ser previa y debe incorporarse al expediente de contratación.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE, en adelante), de 11 de mayo de 2023 (Comisión/Sopra Steria Benelux y Unisys Belgium. Asunto C-101/22 P) -dictada en el recurso de casación interpuesto por la Comisión Europea contra la Sentencia del Tribunal General que anuló su decisión- señala que la motivación no puede ser explicada por primera vez y a posteriori ante el juez y que, si se permitiera a la Institu-



ción demandada -en este caso, la Comisión- diferir la obligación de motivar su decisión, quedaría afectado el derecho a la tutela judicial efectiva de los licitadores, quienes deben conocer la motivación de un acto tanto para defender sus derechos en las mejores condiciones posibles, como para decidir con pleno conocimiento si les conviene o no someter el asunto al órgano jurisdiccional competente.

2. Los argumentos esgrimidos en el informe al recurso en defensa del criterio de adjudicación impugnado no pueden ser acogidos, no solo por ser posteriores y no venir reflejados en el expediente, sino porque se fundan en hipótesis más o menos probables (actualización al alza del número de horas del servicio al tener mayor peso cada vez la población asistida o la concurrencia de factores variables como el absentismo y otros) pero no ciertas ni constatables al tiempo de la aprobación de los pliegos.

3. La vinculación del criterio de adjudicación al objeto del contrato se aprecia cuando el primero supone un plus o ventaja sobre la prestación contratada, sin que tal premisa se aprecie en el supuesto examinado donde el aumento de la duración de la jornada de trabajo y la consiguiente mayor remuneración a los trabajadores de la empresa contratista no están directamente asociados a una necesidad social que deba cubrirse. Nada prevé ni justifica el pliego sobre qué incidencia o mejora va a suponer ese incremento de jornada en un mejor servicio a los usuarios.

4. El informe al recurso cita la Orden de 27 de julio de 2023, de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, por la que se regula el Servicio de Ayuda a Domicilio en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Dicha Orden, tras señalar que se garantizará una organización del servicio que permita que las jornadas sean mayoritariamente a tiempo completo, añade que *“Los criterios cualitativos que establezcan para la adjudicación por el Órgano de Contratación, deberán incluir aspectos sociales relativos al personal auxiliar de ayuda a domicilio que se incluyan en las diferentes ofertas y tendrán una ponderación mínima del 10% del total de la puntuación máxima”*.

El órgano de contratación invoca esta Orden para defender la legalidad del criterio y su vinculación al objeto. No obstante, la vinculación no puede apreciarse en abstracto sino atendiendo a las circunstancias del servicio a contratar. Tenía que haberse justificado por aquel órgano en qué medida ese aumento de la jornada repercute favorablemente en el servicio, bien porque garantiza la continuidad del mismo personal para el usuario, bien porque concurren otras razones que redunden en beneficios apreciables para los destinatarios de la prestación, lo que no acontece en el caso examinado donde nada se dice previamente en el expediente, pero tampoco se concreta ni especifica en el informe al recurso.

Con base en las consideraciones realizadas, el motivo debe ser estimado.

#### **SÉPTIMO. Fondo del asunto: sobre el parámetro de anormalidad establecido en la cláusula 19.3 del PCAP.**

##### I. Alegaciones de la entidad recurrente:

La cláusula del PCAP impugnada, bajo la denominación “Ofertas en presunción de anormalidad”, prevé lo siguiente:

*“En cumplimiento del artículo 149 LCSP, se establece como parámetro objetivo para considerar que una oferta incurre en presunción de anormalidad a aquella cuyo coste supere la cifra equivalente al 6 por ciento de los costes directos identificados para el servicio referidos a la anualidad media de la duración inicial del contrato. Dicho porcentaje es el resultado de la suma de gastos generales de estructura y beneficio industrial, referidos a la citada anualidad media, que representan 60.984,41 euros.*



A estos efectos, se tomarán los siguientes parámetros para estimar los costes que integran la oferta en presunción de anormalidad:

- Incremento del porcentaje de duración mínima de las jornadas a tiempo parcial: sin coste repercutido.

- Ayudas técnicas:

- Colchón antiescaras: Coste de 300 euros, IVA incluido.
- Camas articuladas: Coste de 800 euros, IVA incluido.

- Servicios complementarios:

- Horas adicionales de servicio: Coste/hora regulado por la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía al momento de presentación de la oferta.
- Servicio de limpieza de choque: Coste de 1.000 euros, IVA incluido, por cada servicio.

- Oficina en la localidad: Coste de 300 euros mensuales, IVA incluido.

De producirse este supuesto, el órgano de contratación requerirá al licitador o licitadores que la hubieren presentado, otorgándole plazo suficiente, para que justifiquen y desglosen razonada y detalladamente el nivel de los costes o cualquier otro parámetro en base al cual hayan definido su oferta en el que acrediten, de forma fehaciente, no estar incurso en anormalidad”.

Señala la recurrente que “carece de sentido que el parámetro de anormalidad se fije atendiendo a un umbral determinado no solo por el beneficio industrial, sino también por los gastos generales de estructura, y ello por cuanto que los gastos generales de estructura son, por su propia naturaleza, costes del servicio. Es decir, si el parámetro se fija atendiendo al coste de las ofertas en función de los compromisos asumidos en cada uno de los criterios automáticos, su aplicación debería realizarse sobre la base, únicamente, del beneficio industrial, pues dicho concepto es el único susceptible de ser reducido, pero no así los gastos generales de estructura, que no dejan de ser sino otro concepto de costes que deben cubrir, en todo caso, las empresas.

(...)

Como decimos, si lo que se pretende es poder identificar ofertas que, debido al valor económico de los compromisos asumidos en los distintos criterios automáticos, puedan incurrir en presunción de anormalidad, entonces el parámetro de comparación con dicho valor económico sólo puede ser el beneficio industrial, pero no así los gastos generales de estructura, pues, insistimos, por su propia definición y naturaleza, éstos son costes que todas y cada una de las empresas licitadoras deben asumir para su funcionamiento de manera ineludible.

No puede considerarse, por tanto, que esto sea un parámetro verdaderamente objetivo para determinar ofertas anormales o desproporcionadas, lo que supondría una infracción del artículo 149 de la LCSP”.

## II. Alegaciones del órgano de contratación

Se opone a los argumentos del recurso esgrimiendo que “Estimando el error conceptual de la recurrente en cuanto a la definición de los gastos generales de estructura ya advertido en el cuerpo del presente escrito, sobre el que no se entiende necesario aportar mayor argumentación, carece de sentido un planteamiento que, en todo caso, es contrario a la doctrina expuesta por el TARCA (...)

Por ello, entiende justificado esta parte que una oferta pueda ajustarse hasta un valor máximo tal que aproxime los gastos generales -insistimos, aquellos ajenos al servicio propios al funcionamiento ordinario de la empresa- en los que incurre el licitador a cero cuando este tenga, por ejemplo, un volumen de negocio global con la suficientemente entidad para que estos gastos representen una cantidad ínfima sobre el total, posea una técnica de gestión más eficiente que su competencia, adopte soluciones innovadoras que no sean de conocimiento general en el mercado,



*etc., lo que admitiendo que es una situación poco probable en cuanto a que estos gastos generales no existan no deja de ser por lo común desconocido en cuanto al porcentaje real que representa”.*

### III. Consideraciones del Tribunal

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen. Es objeto de impugnación el parámetro de anormalidad establecido en la cláusula 19 del PCAP, girando la controversia en torno al concepto de gastos generales de estructura que utiliza el parámetro.

A juicio de la recurrente, no tiene sentido que se fije la anormalidad atendiendo a un umbral determinado no solo por el beneficio industrial, sino también por los gastos generales de estructura ya que estos son costes del servicio que deben cubrir en todo caso las empresas. Esgrime, pues, que el parámetro a utilizar solo puede ser el beneficio industrial.

En cambio, el órgano de contratación sostiene que la recurrente incurre en un error conceptual sobre la definición de los gastos generales de estructura y entiende justificado que una oferta pueda ajustarse hasta un valor máximo tal que aproxime los gastos generales en los que incurre el licitador a cero cuando este tenga, por ejemplo, un volumen de negocio global con suficiente entidad como para que tales gastos representen una cantidad ínfima sobre el total, posea una técnica de gestión más eficiente o adopte soluciones innovadoras que no sean de conocimiento general en el mercado.

Se observa, pues, que la controversia pivota en torno a la inclusión o no, en el parámetro de anormalidad, de los gastos generales de estructura. Este Tribunal viene manteniendo que tales gastos 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 tanto, no aumentan los beneficios de la empresa. Serían, por ejemplo, los costes de gas, electricidad y limpieza, entre otros.

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 este, 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.

Pues bien, la recurrente parte, en efecto, del error de considerar los gastos generales de estructura como costes del servicio, de modo que asiste la razón al órgano de contratación cuando esgrime que dichos gastos podrán variar y aproximarse a cero en función del volumen de negocio de la empresa o sus técnicas de gestión e innovación.

En consecuencia, pivotado la controversia sobre el error del parámetro de anormalidad por la inclusión de los gastos generales de estructura que, como hemos examinado, no constituyen costes del servicio y dependen de los costes derivado de la actividad general de la empresa, el motivo del recurso no puede prosperar en los términos en que ha sido planteado.

Con base en todas las consideraciones realizadas, procede la estimación parcial del recurso y la anulación de los dos criterios de adjudicación analizados en los fundamentos de derecho quinto y sexto. Esta anulación conlleva la de los pliegos y demás actos del expediente relacionados con su aprobación; debiendo, en su caso, promoverse 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 que rigen el contrato denominado “Servicio de ayuda a domicilio -SAD- en el término municipal de Benamejé” (Exp. 6397/2025), promovido por el Ayuntamiento de Benamejé (Córdoba); y, en consecuencia, anular los actos impugnados debiendo procederse en los términos expuestos en el fundamento de derecho séptimo *in fine*

**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 26 de diciembre 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 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.

