

Recurso 172/2025
Resolución 257/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 13 de mayo de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **CONFEDERACIÓN SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS DE ANDALUCÍA** contra el anuncio de licitación, los pliegos y demás documentación que rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio de 24 plazas de acogimiento residencial, bajo el nuevo modelo de cuidados y protección, de personas menores que se encuentran bajo la protección de la administración de la Junta de Andalucía-next», expediente número CONTR 2024 0000760909, convocado por la Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Almería, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 1 de abril de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía y en el Diario Oficial de la Unión Europea, el anuncio de licitación por procedimiento abierto y tramitación urgente del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución. Asimismo, dicho día, los pliegos y demás documentación que rigen la licitación fueron puestos a disposición de las personas interesadas en el citado perfil de contratante. El valor estimado del contrato asciende a 2.893.734,83 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante Real Decreto 817/2009) y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP. Asimismo, se regirá por las disposiciones del Decreto 41/2018 de 20 de febrero, por el que se regula el concierto social para la prestación de los servicios sociales en Andalucía.

SEGUNDO. El 22 de abril de 2025 tuvo entrada en el registro de este Tribunal, a través del formulario de presentación de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la CONFEDERACION SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS DE ANDALUCIA (en adelante la recurrente) contra el anuncio de licitación, los pliegos y demás documentación que rigen el procedimiento de licitación del contrato citado en el encabezamiento de la presente resolución.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, de 22 de abril de 2025, se remite al órgano de contratación copia del recurso interpuesto y se le solicita que aporte el informe al mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Lo solicitado fue recibido en este Órgano el 24 de abril de 2025.

Acto seguido, el 25 de abril de 2025, este Órgano por Resolución M.C. 48/2025 adopta la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación solicitada por la recurrente.

Por último, la Secretaría del Tribunal con dicha fecha de 25 de abril de 2025 concedió un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones al recurso interpuesto que considerasen oportunas, no habiéndose recibido ninguna en el plazo establecido para ello.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

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

SEGUNDO. Legitimación.

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

En este sentido, 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»*.

En el supuesto examinado, la confederación sindical recurrente afirma que el presupuesto de licitación y el valor estimado del contrato fijados por el órgano de contratación no son suficientes para la ejecución del contrato, por no aplicar para los años 2026 y siguientes el convenio colectivo de aplicación.

Queda acreditado, que la actuación impugnada repercute de manera clara en la esfera jurídica de las personas trabajadoras de la futura entidad adjudicataria, lo que justifica por tanto a juicio de este Tribunal, el interés colectivo que representa la confederación sindical recurrente en defensa de los derechos laborales afectados por la contratación proyectada.

TERCERO. Acto recurrible.

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



Además del anuncio y los pliegos, la recurrente afirma que recurre los demás documentos contractuales que rigen el procedimiento de licitación. Dichos documentos, conforme consta en el perfil de contratante, serían la memoria justificativa, la resolución de aprobación del expediente y la designación de la mesa de contratación. Al respecto, es necesario poner de manifiesto que el recurso especial es procedente contra actos producidos en el seno del procedimiento de adjudicación, que comienza con la convocatoria de la licitación y finaliza con la adjudicación del contrato. En consecuencia, los actos previos al procedimiento de adjudicación no son susceptibles de recurso especial, salvo que tengan conexión con alguna cláusula de los pliegos al ser estos impugnables, conforme a lo estipulado en el citado artículo 44.2 a) de la LCSP, circunstancia que concurre en el supuesto examinado.

CUARTO. Preferencia en la tramitación del recurso especial ex lege.

El recurso se interpone contra actos derivados de una licitación financiada con fondos europeos según señala el anuncio de licitación, en el que consta que se trata de un proyecto cofinanciado por la Unión Europea, por el mecanismo “NEXT (MRR- NextGenerationEU)”, con una tasa de financiación del 100 por ciento, de tal modo que la tramitación del presente recurso especial en materia de contratación tiene preferencia para su resolución por este Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 58.2 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; y en el artículo 34 del Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, expresando este último que lo tendrán siempre que *«se interpongan contra los actos y decisiones relacionados en el artículo 44.2 de la LCSP, que se refieran a los contratos y acuerdos marco que se vayan a financiar con fondos europeos»*.

QUINTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición, en el supuesto examinado, conforme a la documentación contenida en el procedimiento de recurso, el anuncio de licitación, los pliegos y demás documentos que rigen el procedimiento de licitación fueron puestos a disposición de las personas interesadas el 1 de abril de 2025 en el perfil de contratante, por lo que el recurso presentado en el registro de este Tribunal el 22 de abril de 2025 se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 a) y b) de la LCSP.

SEXTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta. En este sentido, la recurrente interpone el presente recurso contra el anuncio de licitación, los pliegos y demás documentación que rigen el procedimiento de licitación, solicitando a este Tribunal que con estimación del mismo *«Acuerde la nulidad o subsidiariamente anulabilidad de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, el pliego de prescripciones técnicas y demás documentos que conforman el expediente de licitación. Todo ello, de conformidad con lo expuesto en la presente impugnación.»*

El recurso cita y reproduce, en parte o en su totalidad, los artículos 100. 1 y 2, 101.2, 102.3 y 101.7 de la LCSP, el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), los apartados 2 y 3 del anexo I -características del contrato- del citado pliego, el informe 35/2019 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado y las resoluciones de este Tribunal números 237/2020 de 9 de julio, 253/2021 de 24 de junio, 221/2022 de 8 de abril y 387/2023 de 28 de julio, así como las Resoluciones número 3/2019 de 11 de enero y 1018/2019 de 16 de



septiembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, tras lo cual denuncia en resumen lo siguiente:

«(...) que ni el presupuesto base de licitación ni el valor estimado del contrato son ajustados a derecho al no haberse tomado en consideración los costes laborales ni partidas relevantes del V Convenio Colectivo Estatal de Reforma Juvenil y Protección de Menores cuyas tablas salariales son de aplicación en los años de prórroga del contrato y no se contempla dicha aplicación en los pliegos de este expediente de contratación que únicamente hace referencia al IV Convenio Colectivo Estatal de Reforma Juvenil y Protección de Menores, de donde resulta que el presupuesto es insuficiente y vulnera las normas de derecho positivo, resultando de aplicación la causa de nulidad que contempla el artículo 39.2 b) de la LCSP.».

2. Alegaciones del órgano de contratación.

En cuanto al fondo del asunto, el órgano de contratación en su informe al recurso afirma no compartir el argumento de la recurrente de la incorrecta determinación del presupuesto base de licitación. En este sentido, indica que para la determinación de los costes directos salariales se ha aplicado el IV Convenio colectivo estatal de reforma juvenil y protección de menores (en adelante IV Convenio colectivo), registrado y publicado por Resolución de 4 de febrero de 2021 de la Dirección General de Trabajo (BOE nº 42, de 18 de febrero de 2021), al tratarse de la norma contractual vigente durante el plazo a que se extiende la ejecución del contrato, esto es del 1 de mayo de 2025 al 30 de septiembre de 2025, dado que su artículo 6 dispone que *«El presente convenio colectivo tendrá una vigencia desde el 1 de enero de 2022 hasta el 31 de diciembre de 2025».*

Sobre ello, si la duración del contrato se hubiera extendido más allá del año 2025, manifiesta compartir con la entidad recurrente que habría resultado de aplicación en dichas anualidades futuras el V Convenio colectivo estatal de reforma juvenil y protección de menores (en adelante V Convenio colectivo), registrado y publicado por Resolución de 3 de diciembre de 2024 de la Dirección General de Trabajo (BOE nº 302, de 16 de diciembre de 2024), cuya vigencia abarca desde 1 de enero de 2026 hasta el 31 de diciembre de 2029; sin embargo, tal y como contempla el artículo 29.1 LCSP -que reproduce-, las características de la financiación de este contrato, a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, han hecho preciso prever su duración de mayo a septiembre, si bien debe finalizar en el año en curso y, como máximo, en el mes de noviembre para tener derecho a los fondos Next Generation.

Al respecto, señala el órgano de contratación que los informes emitidos sobre los pliegos por el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, tanto en el presente procedimiento, como en similares tramitados por otras provincias, han puesto de manifiesto que el respeto al artículo 29.2 de la LCSP, que contempla la posibilidad de que el contrato prevea una o varias prórrogas, pasa porque *«sus características permanezcan inalterables durante el período de duración de estas»*, de tal forma que el incremento de los costes durante la prórroga conllevaría una mayor cuantía del precio por plaza y día, lo que supondría una revisión de precios que se encuentra supeditada al cumplimiento de los postulados del artículo 103 de la LCSP.

En este sentido, afirma el informe al recurso que un aumento del precio del contrato durante la prórroga del mismo al margen de los procedimientos legales de revisión de precios o de modificación del contrato, supondría la alteración de las características del contrato con infracción del artículo 29.2 de la LCSP, previsión de dicha Ley que 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; de hecho, las prórrogas no se tienen en cuenta al calcular el presupuesto base de licitación (artículo 100 de la LCSP) y su activación puede o no producirse, dado que en la regulación contenida en la LCSP las prórrogas no se encuentran condicionadas al plazo máximo del contrato inicial del que trae su causa, de lo cual se hizo eco de un modo



temprano la Abogacía del Estado, poco después de la entrada en vigor de la LCSP, en el informe referenciado como A.G. Entes Públicos 2/18 (R-32/2018), de 17 de enero de 2018.

Dicha circunstancia, argumenta el órgano de contratación en su informe al recurso, ha hecho posible la previsión de 24 meses de prórroga para un contrato de 5 meses, lo que se ha considerado favorable para la estabilidad de las personas menores que se encuentran bajo la protección de la Junta de Andalucía, en el programa de acogimiento residencial básico.

SÉPTIMO. Consideraciones del Tribunal.

Primera. Sobre la insuficiencia del presupuesto base de licitación y del cálculo del valor estimado del contrato para la ejecución de la prestación que se licita.

Conforme a lo expuesto, como único motivo de recurso, en esencia afirma la recurrente que ni el presupuesto base de licitación ni el valor estimado del contrato son ajustados a derecho, al ser insuficientes y vulnerar las normas de derecho positivo, por no haberse tomado en consideración los costes laborales ni partidas relevantes del V Convenio colectivo, de aplicación en los años de prórroga del contrato, a lo que se opone el órgano de contratación en su informe al recurso en los términos indicados en el apartado segundo del fundamento anterior, al que damos por reproducido.

Así las cosas, partiendo de lo reproducido anteriormente, de acuerdo con el principio de congruencia previsto en el artículo 57.2 de la LCSP, este Tribunal va a resolver el presente recurso ateniéndose exclusivamente a las pretensiones de la recurrente que, de conformidad con lo recogido en el escrito de impugnación, denuncian en síntesis que el presupuesto base de licitación y el valor estimado del contrato son insuficientes para ejecutar los servicios en los términos que se han licitado.

Al respecto, en el anexo I -características del contrato- del PCAP, en el apartado 1, se configura el objeto del contrato en tres lotes con 8 plazas de acogimiento cada uno, y en el apartado 2 -presupuesto base de licitación y precio del contrato- dentro de los costes directos, además de los salariales directamente vinculados con el Convenio colectivo de aplicación, figura una partida denominada otros costes directos en la que se han recogido siete apartados, estableciéndose para cada uno de ellos los tipos de costes y cuantías siguientes: a) alimentación (8 euros por menor y día); b) vestuario, calzado, ropa (30 euros por menor y mes); c) transporte, comunicaciones, telefonía (175 euros al mes para el caso de acogimientos de 8 plazas); d) ocio, tiempo libre y regalos navidad (30 euros por menor y mes); e) gastos de bolsillo (30 euros por menor y mes); f) gastos de salud no financiados por la seguridad social como dentista, farmacia, gafas etc. (20 euros por menor y mes); y g) gastos escolares y extraescolares (30 euros por menor y mes).

Sobre ello, se indica en dicho apartado 2 del anexo I del PCAP, que para la estimación de estos costes se ha tenido en cuenta la “Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF) del Instituto Nacional de Estadística”, que permite conocer el gasto en consumo de los hogares residentes en Andalucía, así como la distribución del mismo entre las diferentes parcelas de consumo.

Asimismo, como costes indirectos se ha establecido para el año 2025 y para 8 plazas el de alquiler en 721 euros y el de suministros de electricidad, gas y agua en 300 euros, señalándose que para estimar el gasto destinado a alquiler de los inmuebles se han consultado los datos publicados de 2022 del “Observatorio de la Vivienda y Suelo” para gastos de alquiler en España, con un incremento anual de un 3%; y en cuanto a los suministros (electricidad, gas y agua), se ha estimado un gasto de 300 euros al mes, teniendo en cuenta la EPF y los precios de mercado en distintas páginas webs inmobiliarias.



Por último, se afirma que los gastos generales de estructura se calculan en un 9% sobre los costes directos y que el beneficio industrial supone un 3% asimismo sobre los costes directos.

En este sentido, como se ha expuesto, la recurrente en síntesis se limita a manifestar que el presupuesto base de licitación y el cálculo del valor estimado del contrato son insuficientes para la ejecución del contrato, dado que no se ha tenido en cuanto en su elaboración para los años de prórroga del contrato el V Convenio colectivo.

Nada señala la recurrente de la cuantía que supondría aplicar a los costes laborales, esto es, los costes del personal necesario para ejecutar la prestación, el citado V Convenio colectivo, ni si ese supuesto déficit en los costes laborales durante el periodo de prórroga podría ser subsumido o no en alguna o algunas de las otras partidas de costes o entre todas ellas, limitándose a afirmar que por el solo hecho de no aplicar a los costes laborales durante el periodo de prórroga el V Convenio colectivo, el presupuesto base de licitación y el cálculo del valor estimado del contrato son insuficientes para la ejecución del contrato y por tanto vulneran las normas de derecho positivo.

Sobre el particular, se ha de indicar que además de lo señalado en los artículos 100. 1 y 2 y 101.2 de la LCSP, citados y reproducidos por la recurrente, el artículo 102.3 de la citada LCSP -también señalado en el recurso- dispone en esencia en su primer párrafo que los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación -y por ende el valor estimado del contrato- sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de su fijación, y no solo de los costes laborales del mismo.

Al respecto, en cuanto a la posibilidad de compensar partidas dentro del presupuesto base de licitación, este Tribunal se ha pronunciado en varias de sus resoluciones, entre otras, en la 66/2020 20 de febrero, en la 171/2024 de 22 de abril y en la 481/2024 de 31 de octubre.

En el supuesto que ahora se examina, aun cuando pudiese darse la razón a la recurrente cuando afirma que en la elaboración del presupuesto base de licitación y del valor estimado para los años de prórroga no se ha tenido en cuanto el contrato el V Convenio colectivo, se da una circunstancia que imposibilita que ni siquiera pueda plantearse en principio si el precio del contrato es o no adecuado para su efectivo cumplimiento, pues como se ha indicado anteriormente la recurrente nada señala sobre la cuantía que supondría aplicar a los costes laborales, esto es, a los costes del personal necesario para ejecutar la prestación, el citado V Convenio colectivo, ni si ese supuesto déficit en los costes laborales durante el periodo de prórroga podría o no ser subsumido en alguna o algunas de las otras partidas de costes o entre todas ellas, limitándose a afirmar que por el solo hecho de no aplicarse a los costes laborales durante el periodo de prórroga el V Convenio colectivo, el presupuesto base de licitación y el cálculo del valor estimado del contrato son insuficientes para la ejecución del contrato y por tanto vulneran las normas de derecho positivo.

En este sentido, se advierte, pues, que el recurso en este extremo adolece de falta de concreción y de la debida fundamentación o motivación con relación a la pretensión, no pudiendo, este Tribunal suplir a la recurrente en su deber de motivación del recurso construyendo una argumentación que solo corresponde a quien impugna una decisión del poder adjudicador.

En definitiva, no se acredita por la confederación sindical recurrente que el presupuesto base de licitación -y por ende el valor estimado del contrato- sean insuficientes para ejecutar los servicios en los términos que se han licitado.



En cuanto al valor estimado del contrato, en todo caso, de conformidad con lo dispuesto en la LCSP, entre otros, en sus artículos 9.2, 18.1, 19, 20, 21, 22, 23, 44, 63, 77, 79, 87, 88, 89, 106, 111, 118, 131, 159, 183, 216, 217, 243, 318, 321, 324, 333, 335, disposición adicional segunda, cuadragésima quinta, cuadragésima sexta, quincuagésima cuarta y quincuagésima quinta, su finalidad está relacionada en mayor o menor medida con la determinación de los negocios y contratos excluidos, del régimen jurídico de la preparación y adjudicación de los contratos mixtos, de los contratos sujetos o no a regulación armonizada, del ámbito de aplicación del recurso especial, de la solvencia de las entidades licitadoras, de las garantías provisionales y definitivas, del procedimiento de adjudicación de los contratos de las administraciones públicas y de la subcontratación, del régimen de los contratos de los poderes adjudicadores que no tengan la condición de administraciones públicas, de la autorización para contratar por parte de los poderes adjudicadores en función de su cuantía, de la emisión de determinados informes por la Oficina Nacional de Evaluación, de la remisión de los contratos al Tribunal de Cuentas u órgano análogo, de las competencias en materia de contratación en las entidades locales, de la remisión de contratos de concesión de obras y de concesión de servicios al Comité Técnico de Cuentas Nacionales, de la remisión de información relativa a contratación del sector público autonómico y local al Comité Técnico de Cuentas Nacionales, y por último, del régimen aplicable a los contratos celebrados por los agentes públicos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Es decir, el valor estimado del contrato sirve para concretar el régimen jurídico que resulta aplicable al procedimiento licitatorio y al contrato. En concreto, para determinar si se trata de un contrato armonizado, el procedimiento de licitación y su régimen de publicidad. Además, supone una aproximación a todos los gastos económicos que se pueden derivar del contrato, aunque finalmente no se den todos ellos en la práctica.

Dicha finalidad del valor estimado del contrato en nada se vería afectada por el posible incremento que la aplicación del V Convenio supondría en la presente licitación, ni por ello los argumentos esgrimidos por este Tribunal en la presente resolución para desestimar lo denunciado en el recurso.

Procede, pues, desestimar los términos analizados el recurso interpuesto.

Segunda. Sobre determinadas consideraciones que este Tribunal quiere poner de manifiesto respecto al plazo de ejecución de la prestación en relación con el presupuesto base de licitación y el valor estimado del contrato.

Como se ha examinado y determinado en la consideración anterior, el único motivo del recurso ha de desestimarse en los términos expuestos en la misma. No obstante, y sin perjuicio de lo señalado anteriormente, este Tribunal se ve en la necesidad de poner de manifiesto determinadas consideraciones respecto al plazo de ejecución de la prestación en relación con el presupuesto base de licitación y, por ende, el valor estimado del contrato que se licita, incluido el Convenio colectivo de referencia que ha de utilizarse para su elaboración.

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

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



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

Al respecto, en lo que aquí interesa y respecto de la determinación de cuál es el momento de la elaboración del presupuesto base de licitación, el artículo 101.7 de la LCSP dispone que el cálculo del valor estimado del contrato, y por ende del presupuesto base de licitación, deberá hacerse teniendo en cuenta los precios habituales del mercado, y estar referido al momento del envío del anuncio de licitación o, en caso de que no se requiera un anuncio de este tipo, al momento en que el órgano de contratación inicie el procedimiento de adjudicación del contrato.

En el supuesto que ahora se examina, la fecha de referencia que ha de tenerse en cuenta para la elaboración del presupuesto base de licitación, y por ende, del valor estimado del contrato es la de 31 de marzo de 2025, fecha en la que se envió el anuncio de licitación al Diario Oficial de la Unión Europea, por lo que, teniendo en cuenta que el IV Convenio colectivo estatal de reforma juvenil y protección de menores, registrado y publicado por Resolución de 4 de febrero de 2021 de la Dirección General de Trabajo (BOE nº 42, de 18 de febrero de 2021), extiende su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2025, éste será el de aplicación para la anualidad 2025. Siendo el V Convenio colectivo estatal de reforma juvenil y protección de menores, registrado y publicado por Resolución de 3 de diciembre de 2024 de la Dirección General de Trabajo (BOE nº 302, de 16 de diciembre de 2024), cuya vigencia abarca desde 1 de enero de 2026 hasta el 31 de diciembre de 2029, el aplicable a la anualidad 2026 y siguientes.

B. Sobre el plazo de ejecución de la prestación en relación con el presupuesto base de licitación y el valor estimado del contrato.

En cuanto al plazo de ejecución del contrato, dispone en lo que aquí interesa la cláusula 5 -plazo de ejecución- del PCAP lo siguiente:

«El plazo de ejecución del contrato, así como los plazos parciales que, en su caso, pudieran establecerse, serán los fijados en el Anexo I-apartado 3, y comenzará a contar a partir de la fecha que se establezca a este efecto en el contrato.

El plazo de duración del contrato y sus prórrogas se ajustarán en todo caso a lo establecido en el artículo 29 de la LCSP.

(...)

En el Anexo I-apartado 3 se indicará igualmente la posibilidad o no de prórroga del contrato; se podrá prever una o varias prórrogas siempre que sus características permanezcan inalterables durante el período de duración de éstas, sin perjuicio de las modificaciones que se puedan introducir de conformidad con lo establecido en los artículos 203 a 207 de la LCSP.

La prórroga se acordará por el órgano de contratación y será obligatoria para la persona contratista, siempre que su preaviso se produzca al menos con dos meses de antelación a la finalización del plazo de duración del contrato,



salvo que en el Anexo I-apartado 3 se establezca uno mayor. Quedan exceptuados de la obligación de preaviso los contratos cuya duración fuera inferior a dos meses.

En ningún caso podrá producirse la prórroga por el consentimiento tácito de las partes.
(...).

Dicho apartado 3 del anexo I -características del contrato- del PCAP señala lo siguiente:

«3. PLAZOS DE EJECUCIÓN

(Cláusula 5 y 17)

Plazo total (en meses): 5 MESES desde su formalización y con fecha tope el 30 de noviembre de 2025 (por financiación UE).

Plazos parciales (en meses): No.

Posibilidad de prórroga: Sí, hasta un máximo de 24 meses.

Plazo de preaviso de la prórroga: 2 meses.».

Respecto al plazo de ejecución del contrato, la LCSP lo regula en su artículo 29 en lo que aquí concierne en los siguientes términos:

«1. La duración de los contratos del sector público deberá establecerse teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones, las características de su financiación y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las mismas, sin perjuicio de las normas especiales aplicables a determinados contratos.

2. El contrato podrá prever una o varias prórrogas siempre que sus características permanezcan inalterables durante el período de duración de estas, sin perjuicio de las modificaciones que se puedan introducir de conformidad con lo establecido en los artículos 203 a 207 de la presente Ley.

La prórroga se acordará por el órgano de contratación y será obligatoria para el empresario, siempre que su preaviso se produzca al menos con dos meses de antelación a la finalización del plazo de duración del contrato, salvo que en el pliego que rija el contrato se establezca uno mayor. Quedan exceptuados de la obligación de preaviso los contratos cuya duración fuera inferior a dos meses.

En ningún caso podrá producirse la prórroga por el consentimiento tácito de las partes.

La prórroga del contrato establecida en este apartado no será obligatoria para el contratista en los casos en que en el contrato se dé la causa de resolución establecida en el artículo 198.6 por haberse demorado la Administración en el abono del precio más de seis meses.

(...)

4. Los contratos de suministros y de servicios de prestación sucesiva tendrán un plazo máximo de duración de cinco años, incluyendo las posibles prórrogas que en aplicación del apartado segundo de este artículo acuerde el órgano de contratación, respetando las condiciones y límites establecidos en las respectivas normas presupuestarias que sean aplicables al ente contratante.

Excepcionalmente, en los contratos de suministros y de servicios se podrá establecer un plazo de duración superior al establecido en el párrafo anterior (...).

En el supuesto que se examina el órgano de contratación, como se recoge en el citado apartado 3 del anexo I del PCAP -características del contrato-, y confirma en su informe al recurso, establece un plazo de duración del



contrato de 5 meses desde su formalización y además con la fecha tope de 30 de noviembre de 2025 de finalización del mismo, y ello con la finalidad de financiar mediante fondos de la Unión Europea los 5 meses de ejecución del contrato, circunstancia que en modo alguno puede cuestionarse.

Sin embargo, acto seguido establece en dicho apartado la posibilidad de prorrogar el contrato por hasta un máximo de 24 meses, y ello teniendo en cuenta que la citada prórroga -en prácticamente su totalidad- se va a desarrollar durante la anualidad 2026 y siguientes, en las que como se ha expuesto con carácter previo al envío al Diario Oficial de la Unión Europea ya se había publicado un nuevo Convenio colectivo aplicable a partir del 1 de enero de 2026 (V Convenio), dándose la circunstancia de que la prórroga, a pesar de presupuestarse con el IV Convenio debe ejecutarse con el V Convenio, con unas tablas salariales superiores al anterior, lo que podría suponer en principio un enriquecimiento injusto por parte del poder adjudicador.

Esta cuestión ha sido abordada recientemente por la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña (Comisión Permanente), en su informe 38/2024, de 5 de diciembre, sobre la posibilidad de establecer precios unitarios diferentes para las anualidades o las prórrogas de un contrato de servicios intensivos de mano de obra, para poder tener en cuenta los incrementos salariales previstos. Dicho informe en su conclusión primera señala lo siguiente:

«1. Es jurídicamente viable fijar precios unitarios diferentes en las anualidades o periodos de ejecución de un contrato, cuando esta distinción esté motivada debidamente, ya sea por los índices, los volúmenes u otras circunstancias concurrentes que justifiquen las diferencias de precios para que sean ajustados a mercado. 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, esta posibilidad se encuentra limitada por el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto y el deber de uso eficiente de los fondos públicos. En este sentido, y específicamente en los contratos de servicios con uso intensivo de mano de obra, parece posible establecer precios unitarios diferentes para sus prórrogas, para poder tener en cuenta los costes salariales que deriven de la revisión de la tabla salarial o de la modificación de las condiciones económicas del convenio colectivo aplicable, siempre que estos estén establecidos con carácter definitivo o puedan determinarse con relativa certeza. Además, circunscribir a las prórrogas el establecimiento de precios unitarios diferentes en estos casos permite poder o tener que hacer uso de la opción de no acordarlas, en caso de que los incrementos salariales no llegaran a darse finalmente -supuesto que sólo tendría que producirse de forma muy excepcional de acuerdo con la certeza de que, como se ha dicho, debe concurrir para considerar viable esta configuración de las licitaciones.».

Entiende la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña que el órgano de contratación puede establecer anticipadamente para las prórrogas, a la hora de elaborar el presupuesto base de licitación y por tanto el valor estimado del contrato, un precio distinto al elaborado inicialmente en el contrato, si bien tal conclusión no deja a salvo a juicio de este Tribunal lo establecido en el artículo 29.2 de la LCSP cuando dispone que el contrato podrá prever una o varias prórrogas siempre que sus características permanezcan inalterables durante el período de duración de estas.

En este sentido, partiendo de lo previsto en el apartado 1 del citado artículo 29 de la LCSP, que señala que la duración de los contratos del sector público deberá establecerse teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones, las características de su financiación y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las mismas, sin perjuicio de las normas especiales aplicables a determinados contratos, así como de la obligatoriedad de la prórroga para la persona contratista, quizás lo más razonable a la hora de elaborar el presupuesto base de licitación y el valor estimado del contrato es tener en cuenta la duración global de las necesidades e idoneidad del contrato y eficiencia en la contratación, incluida las posibles prórrogas,



estableciendo una media ponderada para cada una de las anualidades de duración total de la prestación, de tal forma que en las primeras anualidades la sobrevaloración de las cuantías de los costes puedan ser compensadas con la infravaloración de las mismas en los últimos años de ejecución del contrato, que corresponderían total o parcialmente y según los casos con los de prórroga de la prestación.

Asimismo, es necesario poner de manifiesto lo dispuesto en el Decreto 41/2018 de 20 de febrero, por el que se regula el concierto social para la prestación de los servicios sociales en Andalucía que, como norma sectorial de aplicación, dispone en el apartado primero de su artículo 28 que de acuerdo con el artículo 106.1 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, los conciertos sociales se establecerán sobre una base plurianual, con el fin de garantizar la estabilidad en su provisión. Dicho artículo 106 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de servicios sociales de Andalucía, relativo a la duración, renovación, modificación y extinción de los conciertos sociales, establece en su apartado primero que «*Los conciertos sociales se establecerán sobre una base plurianual con el fin de garantizar la estabilidad en su provisión, sin perjuicio de que puedan determinar aspectos concretos objeto de revisión y, en su caso, de modificación antes de concluir su vigencia*», sin que pueda entenderse que dicha norma entra en conflicto con lo dispuesto en el citado artículo 29 de la LCSP.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **CONFEDERACIÓN SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS DE ANDALUCÍA** contra el anuncio de licitación, los pliegos y demás documentación que rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio de 24 plazas de acogimiento residencial, bajo el nuevo modelo de cuidados y protección, de personas menores que se encuentran bajo la protección de la administración de la Junta de Andalucía-next», expediente número CONTR 2024 0000760909, convocado por la Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Almería.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante Resolución M.C. 48/2025, 25 de abril.

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

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.

