

Recurso 288/2025
Resolución 355/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 16 de junio de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN ESTATAL DE ENTIDADES DE SERVICIOS DE ATENCIÓN A DOMICILIO (ASADE)**, contra los pliegos rectores del contrato denominado “Prestación del Servicio de Ayuda a Domicilio en el Municipio de Sanlúcar la Mayor”, (Expte 2025/CTT_01/000010 - 02/25.-Ctos), convocado por el citado Ayuntamiento de Sanlúcar la Mayor (Sevilla), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 8 de mayo de 2025 se publicó, en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) y en el Diario Oficial de la Unión Europea anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. El mismo 8 de mayo de 2025, los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil. El valor estimado del contrato asciende a 13.176.271,14 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), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

SEGUNDO. El 29 de mayo de 2025, se presentó en el Registro de la Administración General del Estado dirigido al órgano de contratación recurso especial en materia de contratación interpuesto por la ASOCIACIÓN ESTATAL DE ENTIDADES DE SERVICIOS DE ATENCIÓN A DOMICILIO (en adelante ASADE o la recurrente) contra los pliegos rectores de la licitación anteriormente mencionada. El escrito de recurso fue remitido por el órgano de contratación teniendo entrada en este Tribunal, el 3 de junio, acompañado del informe sobre el mismo y del expediente administrativo.

La Secretaría del Tribunal solicitó al órgano de contratación documentación adicional necesaria para la resolución del recurso que fue posteriormente recibida.

Con fecha 4 de junio de 2025, este Tribunal acordó adoptar la medida cautelar de suspensión del procedimiento solicitada por la recurrente mediante la Resolución MC.70/2025. Asimismo, se suspendió el plazo de presentación de proposiciones.

En el presente supuesto no ha sido necesario conceder plazo de alegaciones toda vez que, según informa el órgano de contratación, a la fecha de suspensión del plazo de presentación de proposiciones no existían interesados en el procedimiento.

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 artículo 10.3 del 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 asociación recurrente para la interposición del presente recurso especial.

Al respecto, el artículo 48 de la LCSP establece que *«Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.*

Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados».

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

Sobre la legitimación activa de las asociaciones empresariales existe abundante doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, la cual se ha de entender igualmente aplicable en el ámbito del procedimiento del recurso especial en materia de contratación, pues la clave común en todos los casos está en el concepto de interés legítimo.

En el supuesto analizado, la asociación empresarial recurrente impugna los pliegos que rigen el contrato de servicios referenciado, por considerar que los mismos vulneran la legalidad vigente y los principios de igualdad de trato, no discriminación, proporcionalidad, transparencia y libre concurrencia. En concreto argumenta por diversos motivos, que el presupuesto base de licitación y el valor estimado es insuficiente. En este sentido manifiesta que la asociación representa los intereses colectivos de las empresas españolas dedicadas al sector de actividades relacionadas con el cuidado de los mayores, por lo que afirma que actúa en defensa del interés



colectivo del sector que representa, de lo que se deduce que existe una relación unívoca y concreta entre la recurrente y el objeto de la impugnación.

Así pues, vista la controversia suscitada, parece evidente la incidencia que el acto impugnado puede tener en la esfera de los intereses representados y defendidos por la asociación conforme a sus estatutos, lo que determina su interés legítimo para la interposición del presente recurso.

TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra los pliegos rectores de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros y es convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública. Por tanto, el recurso es procedente de conformidad con lo establecido en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 a) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

El recurso se ha interpuesto en plazo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

Impugna la redacción del pliego con relación a dos cuestiones. En primer lugar, alude a la cláusula 3 del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) con relación al «presupuesto base de licitación, precio y valor estimado del contrato». Sobre lo anterior, y con relación al cálculo del presupuesto base de licitación (PBL) se indica que en el PCAP se hace una remisión al contenido de su anexo I, la recurrente alude a los puntos 1, 2 y 3 del apartado 2, en la que a su vez se hace referencia al «informe económico financiero para la contratación de la prestación del servicio de ayuda a domicilio».

A la vista del contenido del citado informe la recurrente argumenta lo siguiente: *«Hemos de señalar que los costes directos que se han tenido en cuenta serían, únicamente, el coste salarial de las personas trabajadoras con categoría de auxiliar de ayuda a domicilio, tomando como referencia el Convenio Colectivo de aplicación, que no es otro que el Convenio Colectivo del Sector Ayuda a Domicilio de Sevilla y provincia (Código 41003765012001). En este sentido, cabe mencionar que dicho Convenio Colectivo establece unas tablas salariales hasta el año 2025, e igualmente indica, en su Artículo 5, que se deberá realizar una previsión de incremento de los salarios para el año 2026 del 2,8%».*

La recurrente hace referencia al artículo 5 del citado Convenio Colectivo del Sector Ayuda a Domicilio de Sevilla y provincia (Código 41003765012001) -en adelante el convenio colectivo de aplicación- sobre la denuncia y prórroga del contrato que establece: *«Denunciado el Convenio, en tanto no se llegue a un acuerdo sobre el nuevo, se entenderá que el Convenio se prorroga provisionalmente hasta tanto no se llegue a acuerdo expreso, incrementándose anualmente, en el mes de enero, el sueldo base en el porcentaje que establezca el Convenio Colectivo Marco Estatal de Servicios de Atención a las Personas Dependientes y Desarrollo de la Promoción de la Autonomía Personal. No obstante, a tenor de lo previsto en el artículo 86.3 del Estatuto de los Trabajadores, denunciado un Convenio y hasta tanto no se logre un acuerdo expreso, perderán vigencia sus cláusulas obligacionales».*



En segundo lugar, alude a la regulación del convenio colectivo de aplicación respecto de la jornada laboral anual para la categoría laboral de “Auxiliar Ayuda Domicilio” de 1.665 horas”. Sobre esta cuestión manifiesta que «el Órgano de Contratación considera una detracción de 50 horas al año, estableciendo una jornada anual de 1.615 horas, sin indicar el motivo o justificación de dicha decisión. No obstante, la detracción debería ser mayor, pues consideramos que se han obviado determinados conceptos que, no obstante, sí vienen recogidos en el Convenio Colectivo de aplicación y que deben descontarse».

La recurrente alude a los siguientes conceptos regulados en el convenio colectivo de aplicación: días de libre disposición, formación, absentismo y enfermedad, licencias retribuidas, desplazamiento, descanso, horas sindicales retribuidas y asistencia a reconocimientos médicos. Recoge en su escrito de impugnación una serie de tablas comparativas entre los cálculos realizados por el órgano de contratación y como considera que se debería haber computado el tiempo de trabajo a la hora de fijar el PBL. Las mismas se reproducen a continuación.

	ÓRGANO DE CONTRATACIÓN	ASADE
Jornada Anual	1665	1.665,00
Días de libre disposición		30,00
formación		32,00
Absentismo 9,30%		154,85
Desplazamiento 8,33%		138,69
Descansos		17,38
TOTAL a descontar	50	372,92
TRABAJO EFECTIVO	1615	1292,083

Año 2025	ÓRGANO DE CONTRATACIÓN	ASADE
Coste Auxiliar	14,09 €	17,62 €
Coste coordinación	0,42 €	0,42 €
Total Gastos personal	14,51 €	18,04 €
3,7% Gastos Generales	0,54 €	0,67 €
3% Beneficio industrial	0,44 €	0,54 €
Coste unitario (sin IVA)	15,49 €	19,24 €
Coste unitario (con IVA)	16,11 €	20,01 €

La recurrente manifiesta que a lo anterior se debería de añadir el coste correspondiente a los costes de materiales «materiales de trabajo, uniformes, etc.» que según calcula el órgano de contratación ascienden 2.862,52 euros que dividido entre las 77.520 horas previstas supone un coste de 0,04 euros/hora en este concepto. Ello supone que los costes calculados por el órgano de contratación asciendan a 16,15 euros y para ASADE a 20,06 euros, teniendo en cuenta los importes contenidos en las tablas anteriormente reproducidas.

ASADE sobre esta cuestión argumenta en su escrito de impugnación: «Así las cosas, nos encontraríamos ante una diferencia en el coste/hora de 3,75 €, lo que supondría que exista un déficit presupuestario para el año 2025 de 290.700,00 €, para poder cumplir con las 77.520 horas fijadas ($77.520 \text{ horas} \times 3,75 \text{ €/hora} = 290.700,00 \text{ €}$)».

Asimismo, realiza unos cálculos sobre la repercusión que esta diferencia en la forma de calcular el PBL afectaría a las posibles prórrogas del contrato y concretamente a su valor estimado, llegando a la conclusión de que en total teniendo en cuenta todas las prórrogas posibles calcula un déficit presupuestario que ascendería a 4.252.332,39 euros.



De lo anterior la recurrente argumenta que el PBL y el valor estimado de la presente licitación no estaría calculado de conformidad con los precios de mercado, alude a doctrina de distintos órganos de resolución del recurso especial en materia de contratación. Solicita la estimación de su recurso para que se anulen las cláusulas impugnadas y el propio procedimiento de licitación.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación en su informe se opone al recurso interpuesto realizando las siguientes manifestaciones a cada una de las alegaciones contenidas en el escrito de impugnación.

En este sentido manifiesta que solicitó informe técnico a la unidad de asesoramiento económico financiero de municipios OPAEF-Diputación de Sevilla, considera el órgano de contratación que el informe emitido es claro, justificado y basado en criterios objetivos. Afirma que cumple con lo dispuesto en el artículo 101.2 de la LCSP, al incluir como parte del valor estimado los gastos generales y el beneficio industrial.

Sobre los motivos de recurso argumenta lo siguiente: *«Los conceptos citados por la Asociación recurrente, se han entendido incluidos como gastos generales de los costes directos de obligado cumplimiento como parte del valor estimado del contrato junto con el beneficio industrial, así como bien se indica en el informe, otros gastos derivados de las normativas laborales vigentes y otros costes de la ejecución material de los servicios».*

En este sentido el órgano de contratación manifiesta con relación a la alegada falta de cálculo de los costes relativos a gastos de absentismo, horas sindicales, formación, desplazamientos o reconocimientos médicos: *«tales conceptos deben considerarse como imputables a la organización y estructura empresarial, y como tales, se encuentran contemplados dentro de los gastos generales (3,7%) y el beneficio industrial (3%) previstos en el pliego».*

Asimismo, aduce determinadas debilidades técnicas que tendría el recurso, en concreto manifiesta las siguientes:

«• Utiliza valores siempre máximos, sin aplicar referencias medias o ponderadas.

• Incurren en duplicidades y solapamientos, como considerar días de libre disposición de forma reiterada o desglosar elementos ya contenidos en el absentismo.

• No contempla margen de eficiencia ni economías de escala, habituales en el sector.

• Transfiere completamente el riesgo empresarial al Ayuntamiento, eliminando cualquier obligación de gestión por parte del adjudicatario».

En lo relativo a la comparativa que realiza la recurrente con relación a jornada efectiva, el órgano de contratación manifiesta que ha considerado de forma razonada una jornada efectiva de 1.615 horas, tras detracer 50 horas que engloban de forma estimada aspectos como días de libre disposición, formación, absentismo, enfermedad, licencias, desplazamientos, descansos, horas sindicales, asistencias reconocimientos médicos.

Adicionalmente realiza la siguiente consideración: *«Señalar que se licitan los Grados II y III por Dependencia, suponiendo esto que dichas personas usuarias tienen reconocidas muchas horas de prestación y, por tanto, que teniendo en cuenta la jornada máxima de trabajo y el número de horas resueltas a la persona usuaria, junto con criterios de adecuada organización tales como la zonificación, lo cual redundaría a un mínimo tiempo dedicado a desplazamientos y contemplado así en el estudio de costes, no procede a nuestro criterio ese porcentaje de reducción horaria contemplada en el recurso presentado».*



El órgano de contratación manifiesta que la recurrente argumenta en su escrito de impugnación que toda hora que no sea de trabajo efectiva debe excluirse del correspondiente cómputo, sin embargo, manifiesta que ello no es correcto puesto que: *«El pliego define correctamente como hora efectiva tanto la prestación directa como el tiempo imputado a actividades planificadas y necesarias.*

Los costes estructurales, como coordinación, gestión, desplazamientos o formación interna, forman parte del beneficio industrial y los gastos generales, y no deben imputarse nuevamente como coste directo, como pretende ASADE».

Concluye afirmando que el precio por hora fijado en el pliego se encuentra en la línea de otros procedimientos de licitación de la provincia y concluye afirmando que el precio fijado en el pliego:

«• Incluye los costes laborales establecidos por normativa.

• Ha sido motivado adecuadamente mediante informe económico-financiero.

• Se encuentra en línea con el mercado y con contratos análogos en la provincia».

En definitiva, el órgano de contratación solicita que sea desestimado este motivo de recurso.

SEXTO. Consideraciones del Tribunal.

Pues bien, vistas las alegaciones de las partes procede entrar en el núcleo de la controversia. En primer lugar, la recurrente cuestiona la determinación en el PCAP del coste unitario máximo de la prestación del servicio de ayuda a domicilio, según lo calculado en el informe económico financiero al que anteriormente se ha aludido (en adelante el informe económico) atendiendo al plazo de duración inicial del contrato y añadidas -al menos parcialmente- las prórrogas. En segundo lugar, recurre el coste unitario por auxiliar de ayuda a domicilio atendiendo a la jornada laboral anual efectiva.

Primera. Sobre el motivo de recurso relacionado con el cálculo del presupuesto base de licitación atendiendo a las tablas salariales aplicables durante la ejecución del contrato.

Se debe comenzar considerando que el contrato tiene un plazo de ejecución de un año con la posibilidad de ser prorrogado durante otras 4 anualidades más. En el informe económico a la hora de estimar los costes salariales se opta por calcular los costes medios atendiendo a la anualidad 2025 y las 4 siguientes, hasta 2029. De esta forma se toma el salario base de un auxiliar de ayuda a domicilio, su antigüedad y los correspondientes costes de seguridad social calculados sobre la base de los correspondientes a 2025 y se introduce un incremento anual por cada anualidad de posible prórroga de un 2,4%, hallando un coste medio que es el que se utiliza para calcular el coste unitario. De esta forma, en síntesis, si el coste de un auxiliar de ayuda a domicilio asciende en el año 2025 -atendiendo a lo dispuesto en el convenio colectivo de aplicación- a 21.694,91 euros, el órgano de contratación toma un coste medio teniendo en cuenta determinadas subidas salariales estimadas en las anualidades de las posibles prórrogas, tomando un importe que asciende a un total de 22.761,56 euros -casi un 5% superior-. La misma operación se realiza respecto del coste del coordinador.

La recurrente argumenta sobre esta cuestión lo siguiente: *«Hemos de señalar que los costes directos que se han tenido en cuenta serían, únicamente, el coste salarial de las personas trabajadoras con categoría de auxiliar de ayuda a domicilio, tomando como referencia el Convenio Colectivo de aplicación, que no es otro que el Convenio Colectivo del Sector Ayuda a Domicilio de Sevilla y provincia (Código 41003765012001).*

En este sentido, cabe mencionar que dicho Convenio Colectivo establece unas tablas salariales hasta el año 2025, e igualmente indica, en su Artículo 5, que se deberá realizar una previsión de incremento de los salarios para el año 2026 del 2,8%». La recurrente fundamenta el aludido incremento del 2,8% en el tenor del artículo 5 del convenio



colectivo de aplicación que establece lo siguiente: *«Denunciado el Convenio, en tanto no se llegue a un acuerdo sobre el nuevo, se entenderá que el Convenio se prorroga provisionalmente hasta tanto no se llegue a acuerdo expreso, incrementándose anualmente, en el mes de enero, el sueldo base en el porcentaje que establezca el Convenio Colectivo Marco Estatal de Servicios de Atención a las Personas Dependientes y Desarrollo de la Promoción de la Autonomía Personal».*

Queda claro, que no se concluye directamente del contenido del artículo del convenio citado el incremento del 2,8% al que alude la recurrente. Este Tribunal, tampoco considera que el mismo se pueda extraer del contenido del convenio colectivo marco estatal, ya que el mismo tiene igualmente un período de vigencia de hasta el 31 de diciembre de 2025, y sobre su prórroga se indica en el artículo 8, lo siguiente: *«se incrementarán anualmente, en el mes de enero, los conceptos retributivos en la misma cuantía que el índice de precios al consumo (IPC) real del año anterior»* sin que en el presente momento se pueda conocer el incremento en el IPC que se producirá en enero del próximo año. Cuestión que en cualquier caso como indicamos no es debidamente fundamentada por la entidad recurrente.

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.

Pues bien, volviendo a los cálculos realizados por el órgano de contratación se deben realizar una puntualización adicional. A efectos de conocer la suficiencia del importe calculado del presupuesto base de licitación se debe atender a la duración inicial del contrato que es de un año y que por lo tanto se producirá entre las anualidades 2025 y 2026, como indicamos, en principio no pone en duda la recurrente que el órgano de contratación haya atendido a los costes salariales establecidos en el convenio colectivo de aplicación, sino que alude a la insuficiencia de los costes con relación a una anualidad futura no prevista en el convenio y basándose en una actualización de importes sobre la que se desconoce su procedencia. Todo ello teniendo en cuenta que en el presente supuesto el órgano de contratación utiliza una fórmula de coste medio atribuyendo unos costes salariales resultado de incrementarlos mediante una actualización que corresponde a un 2,4% por cada anualidad.

En este sentido, 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, 107/2022, de 11 de febrero y 199/2025, de 11 de abril). Así, 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).

En este sentido, cabe mencionar algunos pronunciamientos de determinados órganos de revisión de decisiones en materia contractual, entre ellos, el indicado en la Resolución 1671/2023 de 28 de diciembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en su fundamento décimo donde señala en lo que aquí concierne lo siguiente: *«Por su parte, y por lo que respecta a los incrementos retributivos que pudieran acordarse en el futuro, para los años 2026, 2027 o 2028, según este Tribunal ha venido manteniendo, “los posibles incrementos salariales derivados de la negociación colectiva durante la ejecución del contrato, no afectan al contrato, ni procede la revisión de precios en tales casos” (por todas, Resolución nº 937/2023, de 13 de julio), de lo que resulta*



que a la hora del determinar el PBL procedería tener en cuenta los incrementos retributivos que en ese momento se encuentren pactados para los años subsiguientes, pero no unos hipotéticos incrementos superiores que no hayan sido específicamente acordados y sean vigentes.».

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

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

Además en el presente supuesto hay que tener en cuenta que el órgano de contratación conforme al principio de buena administración ha estimado en el presupuesto base de licitación una partida para sufragar posibles revisiones de los costes laborales derivados de pactos que pudiesen alcanzarse en un futuro, sin que conforme a lo expuesto ello le sea exigible y sin que en función de lo analizado en la presente resolución la recurrente haya acreditado que el presupuesto base de licitación vaya a incumplir los costes derivados de la aplicación del Convenio colectivo de aplicación.

Pero es que, además, la recurrente se refiere al año 2026 al que afectaría, al menos parcialmente, a una hipotética prórroga del contrato, sobre lo anterior ha de ponerse de manifiesto que la prórroga no constituye ni un nuevo contrato ni una modificación del anterior, sino una simple prolongación del originario, con idénticas condiciones, durante el período previsto para ello en el contrato original (v.g. Resolución de este Tribunal 146/2024, de 9 de abril).

En este sentido, el artículo 29.2 de la LCSP dispone que *«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».*

En definitiva, la prórroga prevista en el artículo 29.2 de la LCSP no altera las condiciones sustantivas del contrato, su forma o términos de ejecución, sino que únicamente permite que dicha ejecución continúe, en idénticas condiciones, durante un plazo superior al inicialmente pactado.

Así las cosas, el presupuesto base de licitación y, por ende, el valor estimado elaborado por el órgano de contratación, respecto de la cuestión controvertida objeto de revisión, es conforme a las tablas salariales del Convenio colectivo de aplicación, incrementadas en un 2,4% anual para los años 2026 a 2029, resultando acorde



a lo dispuesto en los artículos 100.2, 101.2 y 102.3 de la LCSP, para el cálculo del presupuesto base de licitación y del valor estimado del contrato, que prevé que ha de tenerse en cuenta los costes laborales derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes.

Por lo anterior, procede la desestimación de este motivo de recurso.

Segunda. Sobre el motivo de recurso relativo al coste unitario máximo por auxiliar de ayuda a domicilio atendiendo a la jornada laboral efectiva.

La recurrente menciona que el convenio colectivo prevé una jornada anual para la categoría laboral de “*auxiliar de ayuda a domicilio*” de 1.665 horas y que el órgano de contratación a la hora de calcular la jornada laboral efectiva detrae únicamente 50 horas sin motivar o justificar dicha decisión estableciendo una jornada anual de 1.615 horas.

A juicio de la recurrente la reducción debería ser mayor, en este sentido procede a enumerar una serie de elementos que a su juicio se deberían de haber tenido en cuenta por el órgano de contratación. Tras la lista inicial contenida en el escrito de impugnación, la recurrente traslada únicamente una serie de conceptos por los que calcula un número de horas según una de las tablas anteriormente reproducidas y que ascendería a un total de 372,92 horas que detraídas de las 1.665 horas anuales que se establecen en el convenio colectivo de aplicación implicaría un total de trabajo efectivo por auxiliar de 1.292,083 horas que difiere de las citadas 1.615 horas que calcula el órgano de contratación, afectando esta cuestión al coste unitario final de 14,09 euros/hora calculado por el órgano de contratación frente a los 17,62 euros/hora que propone la recurrente.

El órgano de contratación en su informe al recurso indica, por un lado, que en la detracción genérica que realiza de 50 horas ya se encuentran incluidos todos los costes relativos a los conceptos a los que alude la recurrente. En otra parte del informe manifiesta que los costes relativos al desplazamiento o formación interna forman parte del beneficio industrial y los gastos generales.

Sobre lo anterior, este Tribunal considera que la última afirmación del órgano de contratación no resulta correcta dado que los costes relativos a desplazamientos o formación son relativos al personal que va a ejecutar la prestación y que por lo tanto forman parte de los costes directos.

Sobre esta cuestión resulta ilustrativa nuestra Resolución 214/2025, de 23 de abril, en la que aludiendo a pronunciamientos anteriores se desarrollan los distintos conceptos a los que nos referimos: *«los costes directos serían aquellos en los que puede incurrir una empresa y que, de manera inequívoca, se usan para la realización y producción de los productos o servicios, entre los que cobran enorme importancia los de mano de obra sobre todo en la ejecución de las obras, concesiones de obras, servicios, concesiones de servicios y en los suministros de fabricación y en los que lleven instalación que no sean considerados obras, ex anexo I de la LCSP.*

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

Por otra parte, los gastos generales de estructura son aquellos que han de añadirse a los costes directos e indirectos y serían los originados por el mero hecho de tener una actividad en funcionamiento y engloba los gastos necesarios para no cesar la actividad, pero que no están directamente relacionados con los productos o servicios que se ofrecen y por lo tanto no aumentan los beneficios de la empresa, por ejemplo, los costes del gas, electricidad y limpieza, entre otros. Sobre ellos, el Informe 40/19 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado los define como aquéllos que no tienen la consideración de coste del servicio, por cuanto no dependen directamente de



la prestación de éste, sino que constituyen realmente costes derivados de la actividad general de la empresa, y que pueden responder a conceptos más o menos habituales y normalizados en el mercado. Dichos costes generales de estructura dependen fundamentalmente del tipo de actividad y de la estructura organizativa de la empresa, por lo que es un coste relativamente conocido por cada empresa».

Por tanto, queda claro que nos encontramos antes costes directos.

Procede pues analizar cada uno de los elementos que la recurrente menciona para revisar si el cálculo que efectúa es correcto y proceder a su comparación con el realizado por el órgano de contratación en los pliegos rectores de la presente licitación.

La recurrente alude a los siguientes elementos en la tabla que utiliza para realizar sus cálculos: días de libre disposición, formación, absentismo (9,30%), desplazamiento (8,33%) y descansos. Con relación a los días de libre disposición, la recurrente alude a un artículo del convenio colectivo -el 58- que es inexistente, en cualquier caso, el artículo 43 del convenio colectivo de aplicación establece al regular las licencias un permiso de cuatro días de libre disposición a lo largo del año, de lo que resulta razonables los cálculos realizados por la recurrente por los que procede detraer 30 horas de la jornada anual total.

El segundo elemento es la formación, la recurrente argumenta que atendiendo al artículo 22.2. del convenio colectivo de aplicación se deberían tener en cuenta el mínimo establecido de 32 horas anuales. Pues bien, comprobado lo establecido en el citado convenio efectivamente debería ser tomado en cuenta este mínimo.

El tercer elemento es el absentismo. La recurrente argumenta que no se indica ningún patrón ni consideración, por lo que realiza la siguiente consideración: «*tomamos como base el "Informe Trimestral de Absentismo Laboral - Cuarto trimestre 2024" de Randstad, a fecha 27-03-2025, y el "XI Informe trimestral: absentismo y siniestralidad laboral" de The Adecco Group Institute (se adjuntan ambos como DOCUMENTO NÚMERO 3), así como el "Anuario de Estadísticas Laborales 2024" emitido por el Ministerio de Trabajo y Economía Social (CNAE 8812). Conforme a dichos informes, el sector de Actividades de servicios sociales sin alojamiento para personas mayores y con discapacidad presenta un absentismo del 9,3%, situándose como octavo sector con más absentismo de los analizados. Dicho porcentaje supone unas 154,85 horas sobre la jornada anual*»

Pues bien, sobre este tipo de cuestiones ya se ha pronunciado este Tribunal con anterioridad así por ejemplo en las Resoluciones 562/2023, de 10 de noviembre, 659/2024, de 20 de diciembre y 214/2025, de 23 de abril, , siendo el objeto del procedimiento de contratación similar, se indica en la última de ellas -aludiendo a pronunciamientos anteriores- lo siguiente: «*el absentismo de las personas trabajadoras es un dato a valorar dentro de la determinación de los gastos o costes necesarios para realizar la prestación que se licita, que sin embargo no deja de ser un hecho incierto, que salvo en los supuestos de ausencia prevista legalmente no puede asegurarse, en todo caso, preverse desde la experiencia y la estadística, que depende en gran medida de las personas que vayan a ejecutar la prestación, así como de la organización empresarial de cada entidad (v.g. Resolución 400/2019, de 28 noviembre, de este Tribunal)*».

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



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

Pues bien, la recurrente, al igual que indicó en el recurso resuelto por este Tribunal en la tantas veces citada Resolución 659/2024 de 20 de diciembre, vuelve a insistir en el informe de la consultora Randstad para el sector de actividades de servicios sociales sin alojamiento para apoyar su argumentación, y ello a pesar de que este Órgano en la citada resolución ya le indicó que no era suficiente a los efectos de su estimación el porcentaje que arroja el informe de la consultora Randstad, toda vez que refleja la tasa de absentismo en el sector con código CNAE 88 “Actividades de Servicios Sociales sin alojamiento”, que no solo incluye la ayuda a domicilio, por lo que el dato aportado por la recurrente no resulta representativo del absentismo concreto en el ámbito de la ayuda a domicilio. Sin embargo, por parte del órgano de contratación se ha clarificado en el anexo VII del PCAP relativo al presupuesto base de licitación en la presente licitación, que teniendo en cuenta que parte de estos costes están repartidos entre empresas y seguridad social y/o mutualidades, se considera razonable repercutir en el precio el servicio un 3% de las horas anuales, porcentaje que la recurrente no ha cuestionado más allá de volver a basar su oposición en el informe de la consultora Randstad».

Pues bien, las conclusiones alcanzadas en aquel supuesto resultan de aplicación al presente a los efectos de realizar un cálculo hipotético relativo al absentismo ante la ausencia de datos que hayan sido aportados por parte del órgano de contratación. En este sentido este Tribunal no puede aceptar el porcentaje de 9,30 solicitado por la recurrente, dado que se basa en los datos de un informe que, por un lado, no incluye a la hora de realizar los cálculos únicamente a la ayuda en domicilio -como se fundamenta en la resolución reproducida- y, por otro, porque el informe aportado se basa en una apreciación del absentismo «*en general*» en el que se menciona que se computan «*las horas no trabajadas por maternidad y adopción, por permisos remunerados y por conflictividad laboral*». De este modo, y a falta de más información sobre la cuestión, en principio, computar el dato como propone la recurrente podría ocasionar duplicar el número de horas con respecto al elemento anteriormente analizado correspondiente a los días de libre disposición que son según el convenio colectivo una «*licencia*» que no deja de ser un permiso retribuido que como decimos quedaría dentro del concepto de absentismo según la información que se recoge en el propio documento aportado por la recurrente.

De lo anterior, este Tribunal concluye que a los meros efectos dialécticos de analizar si el presupuesto base de licitación cubre o no los correspondientes costes de personal, se habrá de tener en cuenta una previsión de 49,95 horas en concepto de absentismo laboral, que se corresponde con un 3%, cantidad que se consideró razonable en otros supuestos analizados por este Órgano.

El cuarto elemento es el desplazamiento. La recurrente alude a un artículo del convenio -el 29- para referirse a que la empresa se hará cargo de los gastos por desplazamientos. Dicha alusión es incorrecta dado que la cuestión queda regulada en el artículo 31.2. del convenio colectivo de aplicación en el que se indica que: «*Tendrá la consideración de trabajo efectivo las horas que se dediquen a la asistencia en el domicilio del usuario, así como el tiempo real empleado en el desplazamiento entre servicios*».

Sobre lo anterior, y ante un supuesto similar resulta ilustrativa la ya citada Resolución 214/2025, que sobre la cuestión indica lo siguiente: «*No cabe duda, que dentro del ámbito del Convenio colectivo aplicable las empresas están obligadas a computar como trabajo efectivo, el tiempo real empleado por las personas trabajadoras en el desplazamiento entre servicios. Dicha circunstancia es asumida tanto por la recurrente como por el órgano de contratación en el PCAP, la controversia surge en cuanto al tiempo real empleado en el desplazamiento que dicho pliego lo estima en 2 horas anuales y la recurrente en 138,69 horas al año.*



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

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

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

En el presente supuesto la recurrente solicita que se tengan en cuenta a efectos del desplazamiento un total de 138,69 horas, la mismas que se solicitaban en el supuesto analizado en la resolución reproducida, en este sentido, y ante la ausencia de alegaciones por parte del órgano de contratación más allá de las reproducidas anteriormente, procede estimar la alegación a los solos efectos dialécticos de que se tengan en cuenta para el cálculo de la jornada anual efectiva, sin perjuicio de que el órgano de contratación, en su caso, analice la realidad del servicio que tiene que prestar.

Finalmente la recurrente alude a los descansos. Se refiere de forma incorrecta al artículo 15, ya que los descansos se encuentran recogidos en el artículo 31.1. del convenio colectivo de aplicación en el que se indica: «Aquellos/as trabajadores/as que presten sus servicios en jornada diaria continuada de seis horas o más, disfrutarán de un período de descanso durante la jornada de quince minutos de duración, que tendrá la consideración de tiempo efectivo de trabajo a todos los efectos». Como se ha indicado el órgano de contratación no aborda de forma concreta esta cuestión más allá de lo anteriormente manifestado.

Pues bien, la citada Resolución 214/2025, entra en esta cuestión indicando lo siguiente: «No cabe duda, por tanto, que dentro del ámbito del Convenio colectivo aplicable las empresas están obligadas a computar como trabajo efectivo para cada una de las personas trabajadoras, el descanso de quince minutos siempre que presten sus servicios en jornada diaria continuada de seis horas o más. Dicha circunstancia, como se ha indicado, es asumida por el órgano de contratación, pero no cuantifica el tiempo que ello supone dentro de la jornada anual de trabajo, ni si pudiese haber alguna situación en la que la jornada de trabajo continuada no alcanzase las horas establecidas en el citado Convenio colectivo aplicable.

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



Sin embargo, ha de ser el órgano de contratación el que conocedor de los datos reales del servicio de ayuda a domicilio en Valencina de la Concepción, como de forma recurrente manifiesta en su informe al recurso, el que realice una estimación lo más aproximada posible de la incidencia que dichos 15 minutos tienen en la jornada anual de las personas trabajadoras, que no puede ser ninguna como ha indicado en la presente licitación, salvo que en la misma no se de la circunstancia recogida en el último párrafo del artículo 31.2 del Convenio colectivo aplicable, que como se ha señalado indica que “Aquellos/as trabajadores/as que presten sus servicios en jornada diaria continuada de seis horas o más, disfrutarán de un período de descanso durante la jornada de quince minutos de duración, que tendrá la consideración de tiempo efectivo de trabajo a todos los efectos”.

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

En el presente supuesto la recurrente argumenta lo siguiente: «Según la experiencia de nuestras asociadas, las plantillas de trabajadores/as de las administraciones (Ayuntamientos, Diputaciones, etc) con más de 30 horas a la semana suponen el 30%-50% del total de la plantilla. Teniendo en cuenta que el Convenio Colectivo prevé en el meritado Artículo 15 un descanso de 15 minutos de un total de entre 480-360 minutos (8 o 6 horas), el tiempo a descontar oscilaría entre el 3,1% y el 4,2%. Tomando de media el 3,5%, se corresponde con $30\% \times 3,5\% \times 1655 = 17,38$ horas». A falta de mayor información sobre la cuestión por parte del órgano de contratación y sin prejuzgar la validez de los cálculos realizados por la recurrente, resulta razonable que el tiempo destinado a los descansos se haya de tener en cuenta a los efectos de computar la jornada anual efectiva por lo que procede estimar esta alegación para que se tengan en cuenta, solo a los meros efectos dialécticos de calcular la suficiencia del coste unitario calculado por el órgano de contratación, las 17,38 horas alegadas por la recurrente.

En este sentido atendiendo a la jornada máxima establecida en el convenio colectivo de aplicación para el año 2025, de 1665 y detrayendo las horas correspondientes a: días de libre disposición -30 horas-, formación -32 horas-, absentismo -49,95 horas-, desplazamiento 138,69 y descansos -17,38 horas-. Obtenemos una jornada de trabajo efectivo que asciende a un total de 1396,98 horas. Siendo este dato el que habrá de tomarse en consideración para analizar la suficiencia del presupuesto base de licitación.

Tercera. Sobre las consecuencias de la determinación de la jornada de trabajo efectiva sobre el coste unitario calculado por el órgano de contratación a efectos de determinar la suficiencia del presupuesto base de licitación.

La recurrente en su escrito de impugnación procede a aplicar el cálculo de la jornada efectiva de trabajo a los costes salariales según el convenio colectivo de aplicación para recalcular el coste unitario hora del auxiliar a efectos de fundamentar la insuficiencia del presupuesto base de licitación.

Sobre los cálculos realizados por la recurrente procede realizar varias puntualizaciones. En primer lugar, ASADE utiliza para efectuar sus cálculos un importe del salario según convenio colectivo que asciende a 22.761,55 euros, cantidad coincidente con la utilizada por el órgano de contratación. Este cálculo no sería correcto, dado que el órgano de contratación -como se analizó anteriormente en este fundamento de derecho- utiliza un importe medio resultante de aplicar sobre los costes salariales según convenio un incremento de un 2,4% durante los años de posible prórroga del contrato (2026-2029). Por tanto, la recurrente debió realizar sus cálculos -según alega- sobre los costes laborales según convenio que ascienden a 21.694,91 euros -importe inferior-.

En segundo lugar, se ha de tener en cuenta que la jornada laboral anual efectiva ha sido recalculada por parte de este Tribunal, debido a que la detracción en horas procedentes del absentismo se ha considerado excesiva por los motivos anteriormente argumentados, siendo el resto de los argumentos aceptados -a efectos dialécticos



para realizar el correspondiente cálculo- a falta de mayor información procedente del órgano de contratación. Siendo así que la jornada anual efectiva se considera que asciende 1396,98 horas en lugar de las 1.292, 08 que calcula la recurrente.

Sin embargo, incluso teniendo en cuenta estos recálculos mencionados este Tribunal concluye que el coste unitario calculado por el órgano de contratación -15,53 euros, sin impuestos- resulta insuficiente a la vista de la jornada anual efectiva, teniendo en cuenta incluso una hipotética compensación de todo o parte del beneficio industrial calculado por el órgano de contratación.

Por tanto, procede la estimación de este motivo de recurso.

SÉPTIMO. Consideraciones sobre los efectos de la estimación parcial del recurso.

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

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN ESTATAL DE ENTIDADES DE SERVICIOS DE ATENCIÓN A DOMICILIO (ASADE)**, contra los pliegos rectores del contrato denominado “Prestación del Servicio de Ayuda a Domicilio en el Municipio de Sanlúcar la Mayor”, (Expte 2025/CTT_01/000010 - 02/25.-Ctos), convocado por el citado Ayuntamiento de Sanlúcar la Mayor (Sevilla), y, en consecuencia, anular el pliego de cláusulas administrativas particulares para que por el órgano de contratación se proceda en los términos expuestos en el fundamento de derecho séptimo de esta resolución.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación, acordada mediante Resolución MC.70/2025, de 4 de junio.

TERCERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

