

Recurso 306/2025
Resolución 374/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 25 de junio de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por el **CIRCULO EMPRESARIAL DE CUIDADOS A PERSONAS DE ANDALUCÍA (CECUA)** contra el anuncio de licitación y los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicios de ayuda a domicilio en las modalidades de dependencia y libre concurrencia en el término municipal de Ayamonte», expediente número 19702/2024, convocado por el Ayuntamiento de Ayamonte (Huelva), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 30 de abril de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea, el anuncio de licitación del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, cuyo valor estimado asciende a 19.774.437,33 euros.

Posteriormente, dicho anuncio de licitación fue objeto de rectificación y publicada las mismas en el perfil de contratante los días 21, 26 y 27 de mayo de 2025, así como en el citado Diario Oficial de la Unión Europea, respectivamente, los días 23, 25 y 28 de mayo de 2025. Asimismo, el 27 de mayo de 2025, los pliegos fueron puestos a disposición de las personas interesadas en el mencionado perfil de contratante.

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.

SEGUNDO. El 11 de junio de 2025 tuvo entrada en el registro de este Tribunal, a través del formulario de presentación general de la Junta de Andalucía y dirigido a este Órgano, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por el CIRCULO EMPRESARIAL DE CUIDADOS A PERSONAS DE ANDALUCÍA (en adelante CECUA o la recurrente) contra el anuncio de licitación y los pliegos que, entre otra documentación, rigen el

procedimiento de licitación del contrato citado en el encabezamiento de la presente resolución. En dicho recurso, entre otras cuestiones, se solicita la suspensión del procedimiento de licitación.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, dicho día 11 de junio de 2025, se da traslado del escrito presentado al órgano de contratación del Ayuntamiento de Ayamonte y se le solicita que aporte el informe sobre el recurso especial en materia de contratación interpuesto, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución.

Con fecha 13 de junio de 2025 se recibe escrito del Ayuntamiento de Ayamonte, al que se adjunta certificación de la persona titular de la Secretaría de la citada Corporación Local del pleno celebrado el 27 de junio de 2024, en el que se adoptó el acuerdo de adhesión y atribución de competencias para la resolución de recursos especiales en materia de contratación al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Diputación de Huelva, así como documento publicado el 5 de febrero de 2025 en el boletín oficial de la provincia de Huelva número 24 y denominado listado de municipios y entidades locales adheridos al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Diputación provincial de Huelva, suscrito por la persona titular de la presidencia de dicho Órgano, en el que se incluye el municipio de Ayamonte.

Por la Secretaría del Tribunal, dado el incumplimiento por parte del Ayuntamiento de Ayamonte del requerimiento realizado en el plazo de dos días legalmente establecidos al efecto, al no aportar ni el informe al recurso ni el expediente de contratación necesarios para la tramitación y resolución del recurso interpuesto, con la misma fecha de 13 de junio de 2025, se le reitera al órgano de contratación que aporte el informe sobre el recurso, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución.

Asimismo, se le informa que, conforme al apartado segundo de la disposición adicional vigésima octava de la LCSP, sobre responsabilidad de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas, la infracción o aplicación indebida de los preceptos contenidos en la Ley por parte del personal al servicio de las Administraciones Públicas dará lugar a responsabilidad disciplinaria, que se exigirá conforme a la normativa específica en la materia.

Con fecha 18 de junio de 2025 se recibe en este Órgano el expediente de contratación remitido por el Ayuntamiento de Ayamonte, salvo el informe del órgano de contratación al recurso interpuesto, que fue recibido el 20 de junio de 2025.

Acto seguido, mediante Resolución MC. 80/2025, de 20 de junio, este Tribunal adopta la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación, incluida la del plazo concedido para la presentación de ofertas o proposiciones por las personas interesadas.

Dicho día 20 de junio de 2025, por la Secretaría del Tribunal se solicita al órgano de contratación que remita listado en el que consten todas las entidades licitadoras que hayan presentado oferta en el procedimiento de adjudicación hasta el citado día, fecha de la adopción y notificación de la citada medida cautelar.

El 24 de junio de 2025 el órgano de contratación comunica a este Tribunal la inexistencia de proposiciones presentadas a la licitación que se examina, lo que fue confirmado a las 9:48 horas del día siguiente mediante certificación expedida al efecto por personal al servicio del Ayuntamiento de Ayamonte.

Por último, al constar la inexistencia de entidades licitadoras a la fecha de suspensión del procedimiento de licitación, no ha sido necesario dar trámite de alegaciones.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Primero. Con carácter previo al examen de cualquier otro requisito de admisibilidad del recurso y de la cuestión de fondo suscitada en el mismo, procede analizar la competencia de este Tribunal para la resolución del recurso interpuesto, teniendo en cuenta que el Ayuntamiento de Ayamonte ha remitido la citada certificación de la persona titular de la Secretaría de la citada Corporación Local del pleno celebrado el 27 de junio de 2024, en el que se adoptó el acuerdo de adhesión y atribución de competencias para la resolución de recursos especiales en materia de contratación al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Diputación de Huelva, así como un documento publicado el 5 de febrero de 2025 en el boletín oficial de la provincia de Huelva número 24 y denominado listado de municipios y entidades locales adheridos al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Diputación provincial de Huelva, suscrito por la persona titular de la presidencia de dicho Órgano, en el que se incluye el municipio de Ayamonte.

Pues bien, el artículo 46 de la LCSP relativo al órgano competente para la resolución del recurso en las comunidades autónomas y entidades locales, dispone en su apartado primero que *«En el ámbito de las Comunidades Autónomas, la competencia para resolver los recursos será establecida por sus normas respectivas, debiendo crear un órgano independiente cuyo titular, o en el caso de que fuera colegiado al menos su Presidente, ostente cualificaciones jurídicas y profesionales que garanticen un adecuado conocimiento de las materias que sean de su competencia. El nombramiento de los miembros de esta instancia independiente y la terminación de su mandato estarán sujetos en lo relativo a la autoridad responsable de su nombramiento, la duración de su mandato y su revocabilidad a condiciones que garanticen su independencia e inamovilidad»*.

Asimismo, el primer párrafo de su apartado cuarto establece que *«En lo relativo a la contratación en el ámbito de las Corporaciones Locales, la competencia para resolver los recursos será establecida por las normas de las Comunidades Autónomas cuando estas tengan atribuida competencia normativa y de ejecución en materia de régimen local y contratación»*.

Al respecto, el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, lo define en su artículo 1 como órgano de carácter especializado que actuará con plena independencia funcional, al que corresponderá, entre otras competencias, el conocimiento y resolución de los recursos especiales en materia de contratación contra actos dictados en materia de contratación pública que emanen de la Administración de la Junta de Andalucía y de las entidades instrumentales de la misma que ostenten la condición de poderes adjudicadores.

Asimismo, el artículo 10 de dicho Decreto, modificado por el Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, dispone lo siguiente:

«1. En el ámbito de las entidades locales andaluzas y de los poderes adjudicadores vinculados a las mismas, la competencia para el conocimiento y resolución del recurso especial en materia de contratación y de las reclamaciones a que se refiere el artículo 1 de este Decreto corresponderá a los órganos propios, especializados e independientes que creen, que actuarán con plena independencia funcional conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, y en los términos establecidos en 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, y en el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de



seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.

2. De conformidad con la competencia de asistencia material a los municipios que atribuye a las provincias el artículo 11.1.c) de la Ley 5/2010, de 11 de junio, y en la forma regulada en el artículo 14.2 de dicha Ley, el conocimiento y resolución de estos recursos especiales y reclamaciones podrán corresponder a los órganos especializados en esta materia que puedan crear las Diputaciones Provinciales.

3. Con la excepción que se contempla en el párrafo segundo de este apartado, en caso de que las entidades locales y los poderes adjudicadores vinculados a las mismas no hayan optado por la posibilidad descrita en los apartados anteriores, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía será el competente para resolver los recursos y reclamaciones respecto a los actos de dichas entidades.

Cuando los recursos y reclamaciones se interpongan respecto de actos dictados por Diputaciones Provinciales o municipios de gran población a los que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, la atribución de competencia al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía exigirá la suscripción de convenio con la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda en el que se estipulen las condiciones para sufragar los gastos derivados de esta asunción de competencias».

Por tanto, en lo que se refiere a los recursos de las entidades locales de Andalucía o de sus poderes adjudicadores vinculados, hay que estar a lo dispuesto en la norma autonómica sobre la materia, en concreto, al mencionado artículo 10 del citado Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, precepto que no atribuye directamente competencia a este Tribunal para la resolución de los recursos especiales procedentes de dichas Corporaciones, pues solo en el caso de que éstas no opten por la creación de sus propios órganos, ni acrediten la asistencia de la Diputación provincial, será cuando este Tribunal tenga competencia para resolver los citados recursos.

En este sentido, es necesario recordar que este Tribunal tiene establecida una constante doctrina respecto de la cuestión de la competencia y la extensión de la jurisdicción de los órganos administrativos o tribunales de resolución del recurso especial en materia de contratación. Se trata de órganos administrativos especializados creados por la legislación nacional y autonómica, como exigencia del Derecho de la Unión Europea, desde el punto de vista de la naturaleza y caracteres del propio recurso especial, constituyéndose éste como garantía de independencia hacia los administrados.

La Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras, en cuanto los caracteres y requisitos que deben reunir estos órganos especializados señala lo siguiente:

- Considerando número 22 indica que «el órgano de recurso independiente del poder adjudicador o de la entidad contratante» debe examinar todos los aspectos pertinentes para establecer si razones imperiosas de interés general requieren que se mantengan los efectos del contrato en los supuestos en que se declare su ineficacia.

- Artículo 2.3 establece que se somete «a un órgano de primera instancia independiente del poder adjudicador» un recurso referente a una decisión de adjudicación de un contrato y que los Estados miembros garantizarán que el poder adjudicador no pueda celebrar el contrato hasta que el órgano que examine el recurso haya tomado una decisión sobre la solicitud de medidas provisionales o sobre el fondo del recurso.



- Artículo 2.9 contiene referencias que también son de aplicación a los órganos de naturaleza no jurisdiccional encargados de resolver los recursos. En efecto, dicho precepto señala que:

«Cuando los órganos responsables de los procedimientos de recurso no sean de carácter jurisdiccional, sus decisiones deberán ir siempre motivadas por escrito. Además, en ese caso, deberán adoptarse disposiciones para garantizar que cualquier medida presuntamente ilegal adoptada por el órgano de recurso competente, o cualquier presunta infracción cometida en el ejercicio de las facultades que tiene conferidas, pueda ser objeto de un recurso jurisdiccional o de un recurso ante otro órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 234 del Tratado CE, y que sea independiente en relación con el poder adjudicador y con el órgano de recurso.»

El nombramiento de los miembros de esta instancia independiente y la terminación de su mandato estarán sujetos a las mismas condiciones aplicables a los jueces en lo relativo a la autoridad responsable de su nombramiento, la duración de su mandato y su revocabilidad. Como mínimo, el presidente de esta instancia independiente deberá poseer las mismas cualificaciones jurídicas y profesionales que un juez. Esta instancia independiente adoptará sus decisiones previa realización de un procedimiento contradictorio y tales decisiones tendrán, por los medios que estipule cada Estado miembro, efectos jurídicos vinculantes.»

Estamos, por tanto, ante un concepto de independencia que se construye sobre la base de criterios formales (jurisdiccional o no) y criterios funcionales (la condición de sus miembros, su nombramiento, la duración del mandato o su revocabilidad).

A tal fin para abordar esta cuestión hemos de remontarnos a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), de 27 de abril de 1994, Almelo y otros (Asunto C-393/92), donde el Tribunal identificaba seis criterios que confieren la condición de “*órgano jurisdiccional*”: el origen legal del órgano; su permanencia; el carácter obligatorio de su jurisdicción; el carácter contradictorio del procedimiento; la aplicación de normas jurídicas y la independencia (considerando 21). De este modo, concluía que la petición de justicia que se producía en el marco de un procedimiento finalizaba con una decisión calificable con el carácter de “*jurisdiccional*”.

De esta jurisprudencia derivan una serie de criterios determinantes de la naturaleza de “*órgano jurisdiccional*” (a los efectos de considerar que es posible que los órganos administrativos de control de la contratación pública pudieran plantear una cuestión prejudicial). Respecto de los caracteres señalados, por un lado, estaría el requisito del origen legal, es decir, el origen legal de la creación del órgano. En segundo lugar, sería la vocación de su nacimiento con carácter de permanencia, es decir que el mismo no hubiera sido creado “*ad hoc*” para conocer de un recurso o asunto concreto. En tercer lugar, el carácter de jurisdicción obligatoria, lo cual supone que las partes están obligadas a dirigirse al órgano para la resolución de un litigio, en dos sentidos, ya sea porque las resoluciones que dicta son vinculantes y coercibles, ya sea porque sus resoluciones administrativas solo son recurribles en vía contencioso-administrativa. Otras notas necesarias serían que el procedimiento fuera contradictorio (que los interesados pueden presentar escritos de alegaciones y pruebas en apoyo de sus pretensiones y solicitar la celebración de vista pública), que lleven a cabo la aplicación de normas jurídicas, así como el consabido carácter independiente (funciones desarrolladas con plena autonomía, sin vínculo de subordinación y sin recibir órdenes ni instrucciones de origen alguno).

Todos estos caracteres tienen un corolario común, ofrecer la garantía de la independencia y mostrar, desde el inicio del procedimiento, cuáles son todas las reglas sustanciales de desenvolvimiento de una determinada licitación. Así, el documento básico donde se han de plasmar estos caracteres como garantía de la transparencia, igualdad, y no discriminación son los pliegos, los cuales como veremos suponen determinadas exigencias que



tienen la consideración de contenido mínimo necesario que resultará invariable, salvo que se produzca su previa modificación siempre y cuando sea ello posible.

Es decir, los pliegos son los documentos básicos y esenciales de cualquier licitación pública que garantizan el desenvolvimiento de la licitación conforme a los principios y garantías legales que rigen el procedimiento. Los pliegos contienen los derechos y obligaciones de las partes, de tal modo que únicamente el contrato podrá completar (que no contradecir) los derechos y obligaciones y concretar el modo de ejercicio, en su caso de estos. El artículo 139.1 de la LCSP, viene a reflejar legalmente el aforismo «*el pliego es ley del contrato*», siendo constante la mención por la doctrina y los tribunales de recursos contractuales al carácter obligatorio y plenamente vinculante de los pliegos para el órgano de contratación, para todas las entidades licitadoras y para la persona contratista, como «*Lex inter partes*». Ello supone la necesidad y obligación de que los órganos de contratación sean rigurosos en su redacción, así como los órganos de resolución del recurso especial en su aplicación.

Sobre lo expuesto, conviene hacer referencia al Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual, en lo relativo a la regulación de la tramitación del recurso especial. En este sentido, establece su artículo 1.b) que el objeto de dicho reglamento es el desarrollo de la regulación del procedimiento del recurso especial en materia de contratación. Es conveniente recordar que, en lo que se refiere al contenido de los pliegos, señala en sus artículos 10 y 11, por remisión de su disposición adicional primera, que será contenido mínimo de los pliegos el establecimiento de la atribución de la competencia del órgano a quien competa la resolución del recurso especial en materia de contratación.

Esta idea lógicamente enlaza con las garantías de los administrados, y con el derecho al “*juez ordinario predeterminado por la Ley*”, aplicable al ámbito del recurso especial, dada su naturaleza cuasi jurisdiccional, lo cual supone una manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva que comporta la predeterminación del órgano que ha de conocer de un asunto con anterioridad a la existencia o al surgimiento de la controversia concreta. Supone que la ley, con carácter previo a su actuación, haya creado el órgano y lo haya dotado de jurisdicción y competencia, cuestión que en el ámbito contractual únicamente puede garantizarse con su plasmación previa en los pliegos. En este sentido, el artículo 24 de la Constitución Española supone según repetida doctrina del Tribunal Constitucional «*que el órgano judicial haya sido creado por una norma legal invistiéndolo de jurisdicción y competencia con anterioridad al hecho motivador de la actuación o proceso judicial y que su régimen orgánico y procesal no permita calificarlo de órgano especial o excepcional (SSTC 210/2009, de 26 de noviembre, y 220/2009, de 21 de noviembre, entre otras)*».

En el supuesto analizado, el anuncio de licitación y los pliegos, aun cuando fueron publicados con posterioridad a la denominada “adhesión” al órgano administrativo de resolución del recurso especial de la Diputación provincial de Huelva, así como a la publicación en el boletín oficial de la provincia de Huelva del denominado listado de municipios y entidades locales adheridos al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Diputación provincial de Huelva, nada mencionan con respecto al órgano de revisión de decisiones en materia contractual.

Al respecto, no expresándose nada ni en el anuncio de licitación ni en los pliegos en el momento de su publicación, debe estarse a la regla que atribuye la competencia de forma subsidiaria a este Tribunal, ex artículo 10 del citado Decreto 332/2011, perpetuándose la misma hasta la finalización de dicho procedimiento de contratación respecto de todos aquellos actos que pudiesen ser susceptibles de recurso especial en materia de contratación.



Es más, a mayor abundamiento, en ambos pliegos de la licitación que se examina, en relación con la confidencialidad y el tratamiento de datos se afirma que los datos serán tratados de manera confidencial y sólo serán cedidos a otras entidades cuando exista una obligación legal y se cumplan las exigencias establecidas en la legislación vigente de protección de datos, indicándose que concretamente, se cederán a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, al Tribunal de Cuentas, a la Cámara de Cuantías de Andalucía y a este Tribunal, y serán incluidos en el Registro Público de Contratos y en la Plataforma de Contratos del Sector Público.

Segundo. Como se ha expuesto, se ha remitido un certificado de un acuerdo del pleno del Ayuntamiento de Ayamonte denominado de “adhesión”, observándose que el 27 de junio de 2024 se habría acordado adherirse al órgano especial de resolución de recursos especiales en materia de contratación de la Diputación de Huelva en los siguientes términos: *«Atribuir competencias para la resolución de recursos especiales en materia de contratación que se formulen frente a los actos y decisiones a que se refiere el artículo 44 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, así como las reclamaciones reguladas en los artículos 119 y ss. del Real Decreto-Ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas Directivas de la Unión Europea, correspondientes al Ayuntamiento de Ayamonte, al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Diputación Provincial de Huelva»*, así como un documento publicado el 5 de febrero de 2025 en el boletín oficial de la provincia de Huelva número 24 y denominado listado de municipios y entidades locales adheridos al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Diputación provincial de Huelva, suscrito por la persona titular de la presidencia de dicho Órgano, en el que se incluye el municipio de Ayamonte.

En este sentido, el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Diputación provincial de Huelva, publicado el 1 de abril de 2022 en el Boletín Oficial de la provincia de Huelva número 63, expresa en el apartado 2 de su artículo 1 que el ámbito de actuación del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Diputación de Huelva es el siguiente: *«(...) b) Entidades Locales de la Provincia de Huelva, sus organismos autónomos y sus entidades instrumentales que ostenten la condición de poderes adjudicadores, cuando hayan atribuido la competencia al Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 322/2011, de 2 de noviembre»*.

Este Reglamento, en cuanto a la atribución de las competencias en su artículo 1.1 se remite al artículo 46.4 de la LCSP y al citado Decreto autonómico, previendo únicamente en su disposición adicional primera, bajo la rúbrica de “Convenios y acuerdos de adhesión”, que *«la Diputación de Huelva mantendrá actualizada y hará pública la relación de entidades adheridas, mediante el régimen de convenios o acuerdos de adhesión, al Tribunal. A tal fin se aprobará un modelo de adhesión al Tribunal»*.

Por su parte, el mencionado Decreto autonómico recoge en el artículo 10 que la fórmula o instrumento jurídico para atribuir la competencia a este Tribunal por parte de las Diputaciones provinciales o Ayuntamientos de gran población será el convenio, pero no lo recoge respecto de la forma de atribuir la competencia de los Ayuntamientos al órgano que pudieran crear las Diputaciones provinciales. Tampoco lo expresa el artículo 46.4 de la LCSP. No obstante, la propia disposición adicional primera del Reglamento del Tribunal de la Diputación distingue entre adhesión y convenio.

Sobre ello, y a efectos de poder clarificar el instrumento jurídico válido para estimar que la competencia esté verdaderamente atribuida, se ha de partir del artículo 46 apartado 4 de la LCSP, en cuanto señala como se ha expuesto que en *«lo relativo a la contratación en el ámbito de las Corporaciones Locales, la competencia para resolver los recursos será establecida por las normas de las Comunidades Autónomas cuando estas tengan atribuida competencia normativa y de ejecución en materia de régimen local y contratación»*.



En el supuesto de que no exista previsión expresa en la legislación autonómica y sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo siguiente, la competencia para resolver los recursos corresponderá al mismo órgano al que las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se integran las Corporaciones Locales hayan atribuido la competencia para resolver los recursos de su ámbito».

Por su parte, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, recoge en su artículo 11, las competencias de asistencia a los municipios. Entre las competencias de asistencia que puede la provincia prestar constan, de forma potestativa, la asistencia técnica de información, asesoramiento, realización de estudios, elaboración de planes y disposiciones, formación y apoyo tecnológico, recogiendo únicamente de forma obligatoria cuando conforme a su apartado 2 *«la provincia deba prestarla a solicitud de los municipios (...)*».

En este sentido, el artículo 12 de la citada Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, relativo a la asistencia técnica de la provincia al municipio, no señala que esta asistencia se prestará para la resolución del recurso especial en materia de contratación de forma específica, si bien podría incardinarse en el apartado j) que señala que *«en la forma y casos en que lo determine una norma provincial, prestará obligatoriamente, a petición del municipio (...), cualquier otra (asistencia) que la provincia determine por iniciativa propia o a petición de los ayuntamientos».*

Asimismo, el apartado 2 de la citada norma señala que: *«Por norma provincial se determinarán los requisitos de asistencia y las formas de financiación, que en cada caso correspondan, de acuerdo, al menos, con los criterios de atención preferente a los municipios de menor población y a los municipios de insuficiente capacidad económica y de gestión, así como la urgencia de la asistencia requerida».*

Así las cosas, se ha de reiterar que el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, señala en el artículo 10.1 que en *«el ámbito de las entidades locales andaluzas y de los poderes adjudicadores vinculados a las mismas, la competencia para el conocimiento y resolución del recurso especial en materia de contratación y de las reclamaciones a que se refiere el artículo 1 de este Decreto corresponderá a los órganos propios, especializados e independientes que creen, que actuarán con plena independencia funcional conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, y en los términos establecidos en 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, y en el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales».*

En el apartado 2 indica que *«De conformidad con la competencia de asistencia material a los municipios que atribuye a las provincias el artículo 11.1 c) de la Ley 5/2010, de 11 de junio, y en la forma regulada en el artículo 14.2 de dicha Ley, el conocimiento y resolución de estos recursos especiales y de las citadas cuestiones de nulidad y reclamaciones podrán corresponder a los órganos especializados en esta materia que puedan crear las Diputaciones Provinciales».*

Y por último, en el apartado 3 que: *«Con la excepción que se contempla en el párrafo segundo de este apartado, en caso de que las entidades locales y los poderes adjudicadores vinculados a las mismas no hayan optado por la posibilidad descrita en los apartados anteriores, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía será el competente para resolver los recursos y reclamaciones respecto a los actos de dichas entidades.*



Cuando los recursos y reclamaciones se interpongan respecto de actos dictados por Diputaciones Provinciales o municipios de gran población a los que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, la atribución de competencia al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía exigirá la suscripción de convenio con la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda en el que se estipulen las condiciones para sufragar los gastos derivados de esta asunción de competencias».

Por todo ello, a la vista de la comunicación remitida por el Ayuntamiento de Ayamonte, de la adhesión, en los términos reproducidos, y teniendo en cuenta que no se tiene constancia a la fecha de publicación del anuncio de la presente licitación de la existencia de un instrumento jurídico de colaboración entre ambas Administraciones locales que determine la vigencia de esa pretendida delegación de competencias (en los términos del artículo 49.h) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, se hace necesario constatar la relación jurídica existente a efectos de determinar la competencia y por ende la eficacia de dicha atribución a la que se refiere el certificado remitido por dicho Ayuntamiento y la publicación en el boletín oficial de la provincia de Huelva del denominado listado de municipios y entidades locales adheridos al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Diputación provincial de Huelva, suscrito por la persona titular de la presidencia de dicho Órgano, en el que se incluye el municipio de Ayamonte.

En este sentido, se constata que tanto el Ayuntamiento como la Diputación son dos Administraciones locales independientes, cada una con su personalidad jurídica diferenciada, y teniendo en cuenta el periodo de tiempo transcurrido desde el 27 de junio de 2024 (momento del acuerdo al que alude el certificado remitido), hasta la fecha de la publicación del anuncio de la presente licitación, al no constar la aceptación expresa por parte de la Diputación de Huelva, mediante un instrumento jurídico de colaboración entre ambas Administraciones locales que determine la vigencia de esa pretendida delegación de competencias, no puede constatarse la vigencia de tal atribución a un órgano, el Tribunal de la Diputación, que como órgano delegado no tiene una relación de dependencia jerárquica con relación a dicho Ayuntamiento.

Tercero. Una vez resuelta la competencia de este Tribunal para la resolución del presente recurso, a mayor abundamiento hemos de mencionar que a principios del año 2024 -a efectos de determinar la competencia subsidiaria de este Órgano respecto de las entidades locales de Andalucía que no han creado un órgano especial propio- se ha solicitado información a aquellas entidades respecto de las que constaba la posibilidad de la existencia de órganos propios.

El órgano especial creado para la resolución del recurso especial de la Diputación provincial de Huelva se organiza y regula a través de su Reglamento, de 4 de febrero de 2022 como se ha citado. Del mismo cabe destacar que no prohíbe la compatibilidad de funciones, sino que la permite expresamente. El Reglamento establece en su artículo 4.4 respecto de las retribuciones que: *«Los miembros del Tribunal que no ejerzan su cargo con dedicación exclusiva compatibilizarán esta tarea con su puesto de trabajo en la Administración a la que pertenezcan, sin perjuicio de los complementos retributivos, gratificaciones o indemnizaciones que procedan».*

Tras la consulta antes referida efectuada por este Tribunal -sin se tenga más información al respecto-, resulta que actualmente el órgano de resolución del recurso especial de la Diputación provincial de Huelva está compuesto por funcionarios cuyo ejercicio de funciones en dicho órgano especial se compatibilizan con el ejercicio de otras funciones ordinarias que no quedan definidas, ni en la respuesta ni en la información institucional de la misma. Se desconoce, por tanto, si pudiera quedar garantizada formalmente la independencia que legalmente deben ostentar estos órganos; es más no se observa mecanismo en dicho Reglamento que permitan atisbar la posibilidad de un control cierto.



Por otro lado, téngase en cuenta la especialización de dicho órgano administrativo especial desde el punto de vista cuantitativo, es decir, en cuanto al número de recursos especiales resueltos; así, en el año 2023, según la información que consta, el total de recursos especiales fue de siete, con el resultado de dos inadmisiones, dos estimaciones, una acumulación y tres medidas cautelares adoptadas.

En definitiva, por todo lo expuesto anteriormente en los apartados primero y segundo de este fundamento de derecho, a la fecha de publicación del anuncio de la licitación que ahora se examina, 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. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra el anuncio 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 poder adjudicador, 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.

TERCERO. Legitimación.

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación de la asociación empresarial 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 (...). 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, 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, ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas las Resoluciones 143/2016 de 17 de junio, 214/2017 de 23 de octubre y 233/2018 de 2 de agosto, en las que se pone de relieve la abundante doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo existente al respecto y que debe entenderse 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.

A priori, se ha de indicar que el estudio de la legitimación pasa por analizar el acto impugnado y su incidencia sobre los intereses colectivos defendidos por la asociación recurrente. Ello obliga a conocer cuáles son los motivos que sustentan el recurso interpuesto.



Como ya se ha puesto de manifiesto anteriormente, el escrito de recurso se interpone contra el anuncio de licitación y los pliegos, y ello por entender que en aquellos se incumplen algunos aspectos relacionados con el presupuesto base de licitación y el valor estimado del contrato.

Al respecto, debe indicarse que conforme a los estatutos de la asociación recurrente su fin primordial es la representación, defensa, promoción y gestión de los intereses generales, económicos y socio laborales de sus miembros asociados, que pertenecen al sector de los servicios sociales y de la prestación de los servicios asistenciales orientados a mejorar el bienestar de la población.

Por lo expuesto, queda justificado el interés legítimo que ostenta la asociación recurrente en el ejercicio de la representación y defensa de sus asociados, debiendo reconocerse legitimación a la misma al amparo de lo previsto en el artículo 48 de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición, en el supuesto examinado, conforme a la documentación contenida en el procedimiento de recurso, la última publicación del anuncio de licitación en el perfil de contratante fue el 27 de mayo de 2025, día en que asimismo los pliegos fueron puestos a disposición de las personas interesadas en el citado perfil de contratante, por lo que el recurso presentado en el registro de este Tribunal el 11 de junio de 2025 se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 apartados a) y b) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto.

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 y los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación solicitando a este Tribunal que con estimación del mismo *«declare mediante nulidad o, subsidiariamente anulabilidad tanto el Anuncio como los Pliegos de la Contratación del servicio de ayuda a domicilio en las modalidades de dependencia y libre concurrencia en el término municipal de Ayamonte por ilegalidad de la adopción como criterio de valoración, de incentivos al rendimiento y a la calidad del servicio en forma de incremento salarial de los trabajadores y por ilegalidad de los costes fijados por no responder a los valores reales del mercado, y, por consecuencia, tampoco el precio de licitación.»*.

1.1. Sobre la ilegalidad del criterio de valoración de incentivos al rendimiento y a la calidad del servicio en forma de incremento salarial de las personas trabajadoras.

La recurrente cita en parte o en su totalidad, dentro de la cláusula 12 -criterios de adjudicación- del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), en un apartado denominado “B” relativo a los criterios evaluables mediante la aplicación de fórmulas, el criterio 1 -incentivos al rendimiento y a la calidad del servicio; el considerando 92 de la Directiva 2014/24/UE, el artículo 145 de la LCSP, así como determinadas resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, el informe 6/2018, de 8 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalidad de Cataluña, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias (Sala de lo Contencioso Administrativo) 453/2020, recurso 495/2019, y la Sentencia de 17 de diciembre de 2024 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, sede en Bilbao, recurso 63/2024, tras lo cual afirma que se podrá incluir la mejora salarial como criterio de valoración siempre y cuando se encuentre justificada en el expediente administrativo y esté vinculada con el objeto del contrato o a



sus condiciones de ejecución y lo cierto es que tales premisas no se cumplen en lo que respecta a la presente causa.

En este sentido, señala que la mejora salarial estriba en incentivos referidos a la prima de asistencia (la persona trabajadora no podrá haber faltado al trabajo ningún día del mes en que debería haber desarrollado su trabajo) y una prima de cumplimiento de horario (la persona trabajadora no podrá haber llegado tarde ni salir antes de tiempo); sin embargo, el órgano de contratación no ha justificado que dichas mejoras salariales afecten de manera directa en conseguir una correcta ejecución del contrato, máxime si se tiene en cuenta que se presupone que la persona trabajadora debe asistir a su puesto de trabajo y en cumplimiento de su horario -ni llegar tarde ni salir antes de tiempo-, por lo que a su entender dichas actuaciones que ahora el órgano de contratación utiliza como criterio de valoración forman parte del deber de la persona empleada y no se relacionan con la correcta ejecución del servicio.

Por último, hace referencia a la Orden de 27 de julio de 2023 de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, por la que se regula el servicio de ayuda a domicilio en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en concretos a sus artículos 23 y 5, por ese orden, para reforzar su alegación de que no queda justificado en los pliegos que el criterio de adjudicación ya aludido persiga una correcta ejecución del servicio basándose en un mayor cumplimiento de alguno de los objetivos previstos en el artículo 5 de dicha Orden de 27 de julio de 2023.

1.2. Sobre que los costes fijados por el pliego de cláusulas administrativas particulares no responden a los valores reales de mercado.

Siguiendo la recurrente con la citada Orden de 27 de julio de 2023 señala que a colación de lo anterior, al tomar como referencia un precio inferior al establecido en la norma, el importe del contrato es menor al que debería ser, pero es que, además, ni en el PCAP ni en la documentación adicional, se describen los criterios usados en el cálculo de los gastos del contrato (tablas salariales, convenio colectivo, número de personal necesario, jornada máxima anual, etc.), sino que se limitan a una relación de conceptos e importes.

Por su parte, indica que en el pliego de prescripciones técnicas (PPT) se establecen condiciones mínimas obligatorias que debe prestar la empresa adjudicataria del servicio, y sobre las que se sumará la oferta realizada por la empresa (criterios de adjudicación objetivos), que serían entre otras las relacionadas con la formación y las actuaciones complementarias, que al ser obligatorias deberían haberse incluido en el estudio de gastos del contrato. Para reforzar esta alegación la recurrente trae a colación diversas resoluciones de algunos de los órganos de revisión de decisiones en materia contractual, así como ciertas sentencias de algunos de los Tribunales Superiores de Justicia.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

2.1. Sobre la ilegalidad del criterio de valoración de incentivos al rendimiento y a la calidad del servicio en forma de incremento salarial de las personas trabajadoras.

Inicia sus alegaciones sobre el fondo de la cuestión justificando el que el órgano de contratación al detectarse determinados errores que califica como materiales, adopta un acuerdo en tal sentido -que se reproduce en el informe al recurso- ampliando a su vez el plazo de presentación de ofertas. Asimismo, señala que se formularon numerosas preguntas en la Plataforma de Contratación del Sector Público por diversas empresas, que se adjuntan a informe al recurso como anexo I, aunque ninguna de ellas estuvo relacionada con la dudosa ilegalidad de los incentivos al rendimiento que se recogían en los criterios de valoración de los pliegos.



Acto seguido, el informe al recurso cita y reproduce en parte o en totalidad la que denomina Comunicación de la Comisión Europea de 3 de octubre de 2017 y los apartados 2 y 5 del artículo 145 de la LCSP, tras lo cual afirma que la posibilidad de introducir mejoras en la calidad vinculadas a objetivos socio-laborales como criterio de adjudicación es posible y así se contempla en el pliego impugnado, y que éstos criterios cumplen el propio artículo 145.5 de la LCSP, puesto que los criterios de adjudicación que pueden incluirse en un contrato no son un “numerus clausus”.

Posteriormente, indica el informe al recuso que como criterio de adjudicación el Tribunal Administrativo de Contratación de la Comunidad de Madrid, consideró admisible un criterio como el ahora impugnado en las Resoluciones 33/2018 de 24 de enero -que reproduce parcialmente-, 354/2017 de 22 de noviembre y 309/2017 de 25 de octubre.

Por último, respecto a la mencionada Orden de 27 de julio de 2023 por la que se regula el servicio de ayuda a domicilio en la Comunidad Autónoma de Andalucía, reproduce el apartado b) de su artículo 23 que según señala indica que «b) Los criterios cualitativos que establezcan para la adjudicación por el Órgano de Contratación, deberán incluir aspectos sociales relativos al personal auxiliar de ayuda a domicilio que se incluyan en las diferentes ofertas y tendrán una ponderación mínima del 10% del total de la puntuación máxima», por lo que teniendo en cuenta que los incentivos al rendimiento se vinculan a una mejora de la calidad del servicio y a una mejora de la eficiencia, estos se han considerado criterios cualitativos objetivos por el órgano de contratación, asignándole un 30% de la puntuación total con lo que se cumple con el requisito de que los criterios de calidad tengan una ponderación mínima del 10% de la puntuación máxima.

2.2. Sobre que los costes fijados por el pliego de cláusulas administrativas particulares no responden a los valores reales de mercado.

Al respecto, el órgano de contratación en el informe al recurso expresamente afirma lo siguiente:

«El Ayuntamiento incorpora al expediente un estudio económico que valora el Presupuesto base de licitación conforme a los criterios del art. 100 LCSP; y analiza el valor estimado del contrato según lo indicado en el art. 102 LCSP. Para ello se ha tenido en cuenta la información suministrada por la Empresa OHL conforme al art. 130 de la LCSP, respetando el convenio colectivo del Sector de Ayuda a Domicilio de la Comunidad Autónoma de Andalucía publicado por Resolución de 14 de septiembre de 2023, de la Dirección General de Trabajo, Seguridad y Salud Laboral, BOJA Número 181 de 20 de septiembre de 2023.

El estudio económico estima y contempla unas horas de trabajo que comprenden todos los conceptos exigidos, también otros gastos como desplazamientos, uniformidad, gastos generales y beneficio industrial y los mismos se ajustan a precio de mercado.

En el caso concreto de los gastos de gestión y el beneficio industrial se estimaron respectivamente a un 1% y un 3% aplicados sobre los gastos directos siendo estas cantidades suficientes ya que la normativa aplicable no exige un porcentaje mínimo de gastos generales y de beneficio industrial a obtener por el adjudicatario en el caso del contrato de servicio. Efectivamente, el artículo 131 del Real Decreto 1098/2001 del Reglamento General de Contratación afirma que, a efectos del contrato de obras (no es el caso) y de calcular el presupuesto base de licitación (tampoco lo es), se considerará en concepto de Gastos Generales de estructura que inciden sobre el contrato, los porcentajes del 13 al 17 por 100 aplicados sobre el presupuesto de ejecución material y el 6% en concepto de beneficio industrial.



El argumento de que no se ha publicado el estudio de costes no es correcto puesto que el resumen del mismo se ha publicado en los pliegos y en la memoria justificativa aclarándose en los mismos que se han calculado conforme a los artículos 100 y 102 de la LCSP. Debe conocer la recurrente que en aquellos servicios en los que el coste económico principal sean los costes laborales, como ocurre en este contrato, se han de tener en cuenta los términos económicos de los convenios colectivos sectoriales, nacionales, autonómicos y provinciales aplicables en el lugar de prestación de los servicios. No obstante, las empresas interesadas en la licitación formularon en la Plataforma de Contratación del Sector Público numerosas preguntas relativas a los costes del servicio y todas fueron atendidas y aclaradas. En el Anexo I que acompaña a este documento se recogen las preguntas formuladas hasta esta fecha en la Plataforma de Contratación del Sector Público y sus respuestas.

Con el fin de disipar cualquier duda al respecto se ha publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el Estudio Económico de Costes del Servicio de Ayuda a Domicilio detallado.

Corresponde a cada empresa licitadora valorar su oferta según sus circunstancias internas.».

SEXTO. Consideraciones del Tribunal.

Primera. Sobre la ilegalidad del criterio de valoración de incentivos al rendimiento y a la calidad del servicio en forma de incremento salarial de las personas trabajadoras.

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen. El núcleo de la controversia versa sobre la legalidad del criterio de adjudicación cuya cuantificación depende de la mera aplicación de fórmulas consistente en incentivos al rendimiento y a la calidad del servicio para el fomento de la asistencia y puntualidad de la persona trabajadora en su puesto, a razón de 2 puntos por cada 0,10 euros de incentivo hasta un máximo de 30 puntos, bajo la denominación de «*Incentivos al rendimiento y a la calidad del servicio*».

Pues bien, de los documentos que forman parte del expediente de contratación y que fueron publicados en el perfil de contratante previamente a la interposición del recurso que se examina, figura en la memoria justificativa dentro de los criterios de adjudicación cuya cuantificación depende de la mera aplicación de fórmulas, el número uno denominado incentivos al rendimiento y a la calidad del servicio, con el siguiente tenor:

«1.- INCENTIVOS AL RENDIMIENTO Y A LA CALIDAD DEL SERVICIO, 30 puntos como máximo. Se establece este criterio puesto que cumple con el requisito de vinculación al objeto del contrato, bien directamente con las prestaciones en sí mismas objeto del contrato, bien a través de los factores que intervienen en el mismo incidiendo además en un rendimiento positivo del contrato ya que afecta significativamente a su ejecución y a una mejor prestación del servicio contratado en términos de calidad y eficiencia medibles objetivamente.

Por todo ello, se valorará hasta un máximo de 30 puntos, el establecimiento de dicho incentivo que fomentará la asistencia y puntualidad del trabajador/a su puesto.

Por cada 0,10 € de incentivo se asignarán 2 puntos hasta un máximo de 30 puntos. Este incentivo primará la asistencia y el cumplimiento del horario sin perjuicio de la penalización de las faltas que estos conceptos puedan comportar en forma de descuentos y sanciones, de acuerdo con lo que se establece en el régimen disciplinario que prevé el Convenio y estará compuesto por una prima de asistencia y otra de cumplimiento de horario, según se detalla en los puntos siguientes:

A) Prima de asistencia: para tener derecho a la percepción de la prima de asistencia, que es el 50% de este complemento, la persona trabajadora no podrá haber faltado al trabajo ningún día del mes en que debería haber



desarrollado su trabajo. No se consideran falta al trabajo el disfrute de los permisos o licencias del artículo 30 del Convenio, ni las situaciones de baja por accidente laboral o enfermedad profesional o riesgo durante el embarazo, ni los permisos por maternidad o paternidad, ni las bajas por enfermedades comunes hasta el tercer día incluido.

B) Prima de cumplimiento horario: para tener derecho a la percepción de la prima de cumplimiento de horario que es el otro 50% de este complemento, la persona trabajadora no podrá haber llegado tarde ni salir antes de tiempo, ningún día del mes en que debiera haber desarrollado su trabajo. No se computarán los retrasos documentalmente justificados en transportes públicos.

Existirá un margen de tolerancia de cinco minutos, sin que ello comporte que habiendo llegado al trabajo se pueda aplazar la entrada. Se perderá la totalidad de la prima mensual de cumplimiento horario cuando se sobrepase, por una vez y por cualquier motivo, esta tolerancia. Se perderá, también, la totalidad de la prima mensual de cumplimiento de horario siempre que se pierda la prima de asistencia de ese mes.

El incentivo se abonará con carácter mensual por doce pagas, cada una de las cuales corresponderá a la asistencia y cumplimiento de horario del mes precedente contado del 15 al 15, para que dé tiempo a comunicar las incidencias y a modificar la nómina si fuera necesario. La empresa está facultada para establecer los mecanismos de control de asistencia y de cumplimiento horario que considere adecuados. Los períodos de trabajo coincidentes con vacaciones se percibirán en proporción al tiempo trabajado, sin que la parte correspondiente a vacaciones pueda ser objeto de penalización, salvo que el número de ausencias o retrasos durante el año precedente haya comportado aplicación de penalizaciones en el complemento en más de tres meses.

Para tener derecho a la percepción de este incentivo deberá trabajarse, como mínimo, tres meses por cada año natural, de forma alterna o continuada.

En caso de huelga legal únicamente se descontará la parte de la prima proporcionalmente al día o días en que se ejerza este derecho.».

Asimismo, esta redacción del citado criterio de adjudicación cuya cuantificación depende de la mera aplicación de fórmulas, denominado incentivos al rendimiento y a la calidad del servicio coincide literalmente con el descrito en la mencionada cláusula 12.1 del PCAP y en el anexo I del PPT.

A juicio de la recurrente, se podrá incluir la mejora salarial como criterio de adjudicación siempre y cuando se encuentre justificada en el expediente administrativo y esté vinculada con el objeto del contrato o a sus condiciones de ejecución, lo que no se cumplen en el presente caso, y sin que el órgano de contratación haya justificado que dichas mejoras salariales afecten de manera directa en conseguir una correcta ejecución del contrato.

Para el criterio de adjudicación controvertido, de lo establecido en la memoria justificativa y en los pliegos, dado que tiene exactamente el mismo contenido, se infiere que primará la asistencia y el cumplimiento del horario y que según se indica en dichos documentos cumple con el requisito de vinculación al objeto del contrato, bien directamente con las prestaciones en sí mismas objeto del contrato, bien a través de los factores que intervienen en el mismo incidiendo además en un rendimiento positivo del contrato ya que afecta significativamente a su ejecución y a una mejor prestación del servicio contratado en términos de calidad y eficiencia medibles objetivamente.

Por su parte, el informe al recurso viene a incidir en la posibilidad de introducir mejoras en la calidad vinculadas a objetivos socio laborales y que el criterio que se analiza cumple el propio artículo 145.5 de la LCSP, puesto que



los criterios de adjudicación que pueden incluirse en un contrato no son un “numerus clausus”, siendo admisibles si cumplen los requisitos previstos en dicho apartado.

Pues bien, cualquiera que sea la justificación de la vinculación al objeto que se tome en consideración -la del expediente de contratación o la del informe al recurso- no resulta suficiente, ni puede tenerse por válida. Como ya se ha indicado en diversas resoluciones de este Tribunal (v.g. Resoluciones 112/2018 de 25 de abril, 412/2020 de 26 de noviembre y más recientemente 240/2025 de 29 de junio), lo determinante para apreciar la objetividad de un criterio de adjudicación no es que guarde una mera relación con el objeto, sino que se halle vinculado al mismo en el sentido de que repercuta en una clara mejora de sus cualidades o características intrínsecas o de las condiciones concretas de ejecución de la propia prestación. Es decir, el criterio, tal y como prevé el artículo 145.6 de la LCSP, ha de referirse a las prestaciones que deban realizarse en virtud del contrato, bien directamente o a través de los factores que intervienen en alguno de los procesos indicados de sus ciclos de vida, incidiendo en el rendimiento del contrato y afectando significativamente a su mejor ejecución.

En el supuesto aquí analizado, se ha de indicar que formalmente existe justificación del criterio elegido, tal y como prescribe el artículo 116.4 c) de la LCSP *«En el expediente se justificará adecuadamente: c) (...) los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato»*, pero tal justificación es vaga, genérica y subjetiva, basándose en la sola convicción de que el primar la asistencia y el cumplimiento del horario afectará significativamente a la ejecución del contrato y a una mejor prestación del servicio contratado en términos de calidad y eficiencia medibles objetivamente. Una justificación de este tipo no permite dar por válido el criterio en cuestión y ello por las siguientes razones:

1. Ni el criterio ni su justificación permiten valorar las ofertas en términos de rendimiento y afectación significativa a la ejecución del contrato. Falta, pues, el carácter objetivo que debe presidir la definición de todo criterio de adjudicación en términos del artículo 145.5 b) de la LCSP.

2. Como consecuencia de lo anterior, no queda acreditada la vinculación del criterio al objeto del contrato, esto es la convicción de que el primar con incentivos económicos la asistencia y el cumplimiento del horario supondrá mejor calidad en la prestación es una hipótesis incierta, que no depende de factores objetivos, sino de las circunstancias subjetivas de cada persona trabajadora. Como ya señalaba este Tribunal en su Resolución 257/2019 de 9 de agosto, *«la única finalidad perseguida es que las personas trabajadoras puedan obtener mejoras salariales, sin acreditar en qué medida dicha inclusión va a suponer algún tipo de beneficio en la prestación del servicio licitado. (...) En definitiva, no es posible afirmar que con mejores salarios se prestarán necesariamente mejores servicios, ni que dicha circunstancia subsista en todo caso a lo largo de la vida del contrato»*. O, como ocurre en el supuesto que se examina, que a través de incentivos económicos se mejoran los salarios de las personas trabajadoras.

3. No se fundamenta la afirmación del órgano de contratación, contenida en los documentos de la contratación, de que la mejora salarial a través de incentivos económicos proporcionará una mejor calidad de la prestación. Muy al contrario, el salario que una entidad licitadora satisfaga a sus personas trabajadoras no aporta ninguna utilidad a la hora de efectuar una evaluación comparativa de las ofertas y elegir la que presente una mejor relación calidad-precio. En cambio, el criterio en sí mismo, sin una justificación objetiva que demuestre lo contrario, puede generar distorsiones de otro orden; sobre todo, en lo que respecta al principio de no discriminación e igualdad de trato consagrado en el artículo 1 de la LCSP, cuya vulneración parece evidente si se tiene en cuenta que las mejoras salariales a través de incentivos económicos favorecerían a la postre a entidades licitadoras con mayor capacidad económica, sin que se justifique que ello va a reportar un beneficio claro para el servicio.



4. El criterio de adjudicación en su escueta y vaga justificación no deja a salvo otros objetivos de la LCSP consagrados en su artículo 1 como *«el de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, y el principio de integridad, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios»*, toda vez que fomentará la realización de ofertas económicas más caras y menos beneficiosas para el órgano de contratación, sin una ventaja objetivable sobre la prestación del servicio.

En este sentido, se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su Sentencia 136/2018, que señala que *«el incremento salarial de los trabajadores en contratos de este tipo en que los costes salariales constituyen la parte esencial del precio fomentará la realización de ofertas económicamente más elevadas cuanto mayores sean también los costes salariales y viceversa, traduciéndose esta exigencia en la presentación de ofertas más caras y menos beneficiosas económicamente para la Administración, en contra del espíritu que ha de regir en la ponderación de las ofertas para seleccionar un adjudicatario en los artículos 150 y siguientes del TRLCSP, cuya finalidad es que resulte elegido el licitador cuya oferta sea económicamente la más ventajosa para la Administración, y sin que el servicio se vea beneficiado, y con evidente discriminación entre las empresas con mayores o menores posibilidades económicas, aunque todas hayan tenido ya que acreditar la solvencia económica como condición previa»*. En sentido similar se ha pronunciado, asimismo, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras, en su Resolución 858/2020 de 31 de julio, en la que cita dicha sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

5. Una oferta que proponga una mejora salarial a través de incentivos económicos por encima de lo establecido en convenio colectivo, superior a la propuesta por otra licitadora, no supone necesariamente o al menos no se justifica en el supuesto que se examina, que las personas trabajadoras de la primera licitadora presten con mayor calidad el servicio que las de la segunda, ni que se afecte de manera significativa la ejecución del contrato, tal y como es definido en las especificaciones técnicas, ni redunde en un beneficio para la prestación que se contrata, en un valor añadido a la misma. En definitiva, no es posible afirmar sin una justificación en contrario que con mejores salarios a través de incentivos económicos se prestarán necesariamente mejores servicios, ni que dicha circunstancia subsista en todo caso a lo largo de la vida del contrato.

6. En última instancia, el otorgamiento de puntos en el criterio reside en el mero cumplimiento de las obligaciones que competen a las personas trabajadoras adscritas a la ejecución del contrato, como denuncia la recurrente cuando afirma que dichas actuaciones forman parte del deber de la persona empleada. Es decir, el complemento salarial a través de incentivos económicos no retribuye una mejor prestación del servicio sobre los requerimientos mínimos de los pliegos, sino la realización correcta del trabajo. Así se infiere de la redacción del criterio que hace pivotar la percepción de los incentivos y su cálculo en torno a la asistencia al trabajo y al cumplimiento correcto del horario establecido.

En definitiva, parece que el criterio intenta prevenir una ejecución defectuosa de la prestación en lugar de premiar o ponderar un plus de ejecución o valor añadido en términos de calidad o mayor dedicación al servicio. Es más, incluso en la redacción del criterio se alerta sobre que el establecimiento de dichos incentivos se realiza, sin perjuicio de la penalización de las faltas que estos conceptos puedan comportar en forma de descuentos y sanciones, de acuerdo con lo que se establece en el régimen disciplinario que prevé el Convenio colectivo de aplicación.

En consecuencia, no se ha justificado por parte del órgano de contratación en el expediente de contratación, ni a mayor abundamiento en el informe al recurso, que el criterio de adjudicación cuya cuantificación depende de la mera aplicación de fórmulas, consistente en incentivos al rendimiento y a la calidad del servicio para el fomento



de la asistencia y puntualidad de la persona trabajadora, pueda considerarse ajustado a lo dispuesto en el artículo 145 de la LCSP.

Procede, pues, estimar en los términos expuestos el motivo de recurso analizado en la presente consideración primera.

Segunda. Sobre el incumplimiento en parte de la Orden de 27 de julio de 2023 de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, por la que se regula el servicio de ayuda a domicilio en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Denuncia la recurrente que se ha incumplido en parte la Orden de 27 de julio de 2023 de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, por la que se regula el servicio de ayuda a domicilio en la Comunidad Autónoma de Andalucía (en adelante Orden de 27 de julio de 2023). Por un lado, indica que no queda justificado en los pliegos que el criterio de adjudicación controvertido persiga una correcta ejecución del servicio, basándose en un mayor cumplimiento de alguno de los objetivos previstos en el artículo 5, al que se remite el apartado c) del artículo 23 (por error en el recurso se hace referencia al apartado d), en ambos casos de la Orden de 27 de julio de 2023. Y, por otro lado, que conforme a la exigencia contenida en el citado apartado c) del artículo 23 de dicha Orden las mejoras de las condiciones salariales de las personas trabajadoras tendrán un peso máximo de un 5%, lo que no se cumple en los pliegos de la licitación que se examina.

Por su parte, el informe al recurso basa su oposición al mismo en que en la presente licitación los incentivos al rendimiento se vinculan a una mejora a la calidad del servicio y a la eficiencia, considerándolos criterios cualitativos objetivos, cumpliéndose por ello con lo previsto en el apartado b) del artículo 23 de la Orden de 27 de julio de 2023.

Pues bien, en lo que aquí concierne se ha de expresar que la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, dispone que tiene por objeto ordenar y regular el Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía. El artículo 24.2 del mismo texto legal establece que el citado sistema estará integrado por el conjunto de servicios, recursos y prestaciones que se ofrecen desde la Consejería competente en materia de servicios sociales de la Junta de Andalucía y, en su caso, su ente instrumental; por el conjunto de servicios, recursos y prestaciones que se ofrecen desde las Entidades Locales de Andalucía, y, en su caso, desde sus entes instrumentales; y, en general, todos aquellos servicios, recursos y prestaciones de titularidad privada que ofrezcan sus servicios a la ciudadanía bajo cualquier forma de contrato con la Administración de la Junta de Andalucía, con las Entidades Locales o con cualquiera de sus entidades instrumentales.

Se trata de un sistema que, con vocación integradora, recoge también las prestaciones establecidas como derecho subjetivo en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. La Ley 9/2016 regula en sus artículos 101 y siguientes la participación de la iniciativa social y privada mediante el régimen del concierto social, entendiéndose por tal *«el instrumento por medio del cual se produce la prestación de servicios sociales de responsabilidad pública a través de entidades, cuya financiación, acceso y control sean públicos»*.

En cuanto a la financiación, la citada por las partes Orden de 27 de julio de 2023, de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, por la que se regula el servicio de ayuda a domicilio en la Comunidad Autónoma de Andalucía señala en su artículo 24 lo siguiente:

«1. En el supuesto del servicio no vinculado a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, la financiación provendrá de las aportaciones de la Administración General del Estado, la Comunidad Autónoma de Andalucía, las Entidades



Locales, y de la persona o unidad familiar o de convivencia destinataria del servicio. Las aportaciones de la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma de Andalucía se realizarán a través de transferencias anuales por la Consejería competente en materia de servicios sociales para el mantenimiento de la Red de Servicios Sociales Comunitarios, teniendo en cuenta los criterios de financiación previstos en el artículo 41 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, por el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía.

2. El Servicio de Ayuda a Domicilio prestado a las personas que lo tengan prescrito en la resolución aprobatoria del Programa Individual de Atención se financiará con las aportaciones de la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como con las aportaciones de las personas usuarias del servicio, sin perjuicio del complemento económico que las Entidades Locales puedan realizar para la financiación del servicio.

Para garantizar la prestación del mismo, la Consejería competente en materia de servicios sociales suscribirá convenios de colaboración con los Ayuntamientos de municipios con población superior a veinte mil habitantes y las Diputaciones Provinciales, conforme al modelo previsto en el Anexo IV. Mediante estos convenios, las Entidades Locales se comprometen a la prestación del servicio en su ámbito territorial y la citada Consejería a realizar las transferencias correspondientes a la aportación de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Asimismo, para garantizar la prestación del servicio, las Diputaciones Provinciales también podrán suscribir convenios de colaboración con los Ayuntamientos de su ámbito territorial para la prestación del servicio.

La cuantía que corresponda a cada Entidad Local se calculará a mes vencido, en función del número de horas efectivamente prestadas, el coste o costes/hora del servicio y la aportación realizada por las personas usuarias. La aplicación conjunta de estas tres variables se realizará de la siguiente manera:

(...)

La liquidación mensual presentada en tiempo y forma será imprescindible para, una vez validada, realizar el pago de la cantidad que proceda, mediante transferencia.

Sin perjuicio de lo anterior, para acreditar los datos facilitados, cada Entidad Local deberá presentar, en los tres meses siguientes al cierre de la anualidad que corresponda, un certificado referido a dicha anualidad, en el que conste que las transferencias recibidas se han aplicado al Servicio de Ayuda a Domicilio, junto con el siguiente contenido mínimo:

(...)

Este certificado será suscrito por la persona titular del órgano de la Entidad Local con competencias en materia de intervención. En el caso de detectar diferencias respecto de los informes mensuales emitidos, se informará sobre los datos detectados y se corregirán mediante el correspondiente procedimiento de ajuste.

El certificado anual presentado en tiempo y forma, así como, que del mismo no se deduzca el impago a la empresa prestadora del servicio, será imprescindible para continuar con el pago de las cantidades que proceda.».

Por su parte, el artículo 23 de la citada Orden de 27 de julio de 2023, objeto de controversia, con la denominación de criterios de contratación, dispone lo siguiente:

«De conformidad con lo establecido en el artículo 145 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público, los pliegos de cláusulas administrativas particulares que hayan de regir los procedimientos de contratación del Servicio de Ayuda a Domicilio SAD, deberán ajustarse a los siguientes criterios:



a) Los criterios cualitativos que establezcan para la adjudicación por el Órgano de Contratación, deberán incluir aspectos sociales relativos al personal auxiliar de ayuda a domicilio que se incluyan en las diferentes ofertas y tendrán una ponderación mínima del 10% del total de la puntuación máxima.

b) En relación a las personas contratadas para la ejecución de los servicios licitados, los pliegos deberán fomentar la integración social de colectivos de personas ex tuteladas, mujeres víctimas de violencia de género, personas residentes en zonas desfavorecidas, perceptoras de la renta mínima de inserción social, personas con discapacidad, o en situación de riesgo de exclusión, debiéndose respetar siempre los requisitos de titulación exigidos en el artículo 20.

c) Las mejoras del servicio que se determinen por el Órgano de Contratación, para formar parte de los criterios cualitativos de baremación de las ofertas, deben tener una relación directa con los objetivos descritos en el artículo 5 de la presente orden. Asimismo, las mejoras de las condiciones salariales de las personas trabajadoras tendrán un peso máximo de un 5%.

El precio/hora de las adjudicaciones referidas al servicio de ayuda a domicilio, en el ámbito del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía no podrá ser, en ningún caso, inferior al fijado en la resolución por la que se establezca el coste/hora máxima del citado servicio, aprobada por el órgano competente y publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.».

Pues bien, a criterio de este Tribunal, como así se puso de manifiesto, entre otras, en las Resoluciones 61/2025 de 5 de febrero, 144/2025 de 11 de marzo y 190/2025 de 4 de abril, la previsión contenida en el último inciso del apartado c) del citado artículo 23 de la Orden de 27 de julio de 2023, que dispone que «*las mejoras de las condiciones salariales de las personas trabajadoras tendrán un peso máximo de un 5%*», conforme a lo dispuesto en el artículo 145 y concordantes de la LCSP, ha de estar dirigida al órgano de contratación para que articule los mecanismos necesarios para dar cumplimiento a dicho mandato legal. Circunstancia que como ha quedado reflejado en la consideración anterior no ha acontecido en la licitación que se examina, lo que tendrá los efectos correspondientes en virtud del instrumento de colaboración suscrito con la Consejería competente, ex artículo 24 de la Orden de 27 de julio de 2023, pero no en la licitación que se analiza. Idénticas consideraciones han de realizarse sobre los objetivos previstos en el artículo 5 de la mencionada Orden de 27 de julio de 2023.

En este sentido ha de tenerse en cuenta que, como se ha examinado en la consideración anterior, el criterio de adjudicación cuya cuantificación depende de la mera aplicación de fórmulas, consistente en incentivos al rendimiento y a la calidad del servicio para el fomento de la asistencia y puntualidad de la persona trabajadora, se configura como una mejora de las condiciones salariales, a los efectos previstos en el apartado c) del artículo 23 de la Orden de 27 de julio de 2023, y ello con independencia de que puede además calificarse como un criterio cualitativo, ex artículo 145 de la LCSP.

Procede, pues, desestimar en los términos expuestos el motivo de recurso analizado en la presente consideración segunda.

Tercera. Sobre que los costes fijados por el pliego de cláusulas administrativas particulares no responden a los valores reales de mercado.

Además de lo indicado por la recurrente en relación con la Orden de 27 de julio de 2023, que ha sido analizado y desestimado en la consideración anterior a la que nos remitimos y damos aquí por reproducida, el recurso denuncia por un lado que ni en el PCAP ni en la documentación adicional se describen los criterios usados en el cálculo de los gastos del contrato (tablas salariales, convenio colectivo, número de personal necesario, jornada



máxima anual, etc.), sino que se limitan a una relación de conceptos e importes y, por otro lado, que en el PPT se establecen condiciones mínimas obligatorias que debe prestar la empresa adjudicataria del servicio, entre otras, las relacionadas con la formación y las actuaciones complementarias, que al ser obligatorias deberían haberse incluido en el estudio de gastos del contrato.

Por su parte, el informe al recurso en esencia afirma que el Ayuntamiento incorpora un estudio económico, cuyo resumen ha sido publicado en los pliegos y en la memoria justificativa, aclarándose en los mismos que los costes se han calculado conforme a los artículos 100 y 102 de la LCSP; igualmente, señala que con el fin de disipar cualquier duda al respecto se ha publicado en el perfil de contratante el estudio económico de costes detallado del servicio de ayuda a domicilio.

1. En cuanto a la denuncia de que, ni en el PCAP, ni en la documentación adicional, se describen los criterios usados en el cálculo de los gastos del contrato (tablas salariales, convenio colectivo, número de personal necesario, jornada máxima anual, etc.), sino que se limitan a una relación de conceptos e importes, como se ha indicado en el párrafo anterior, el órgano de contratación con fecha 20 de junio de 2025 -nueve días naturales después de la interposición del recurso que se examina- publica en el perfil de contratante un documento denominado «Estudio económico para la contratación del servicio de ayuda a domicilio», firmado electrónicamente el 22 de abril de 2025.

En lo que aquí concierne, dicho estudio de costes entre otras consideraciones recoge la estimación de número de horas a facturar para el año 2025, el personal necesario para ejecutar la prestación, el convenio colectivo de aplicación, una tabla con los costes salariales por categoría profesional y una previsión de ausencias de un 6%, por lo que la publicación operada conlleva que la presente alegación del recurso haya quedado sin objeto, pues el acto impugnado en su primitiva redacción ha sido objeto de ampliación en los términos indicados a través del estudio de costes de 22 de abril de 2025, sin que corresponda a este Tribunal en el presente recurso que ahora se examina entrar a juzgar el contenido de la ampliación efectuada en los pliegos.

En este sentido, la pérdida sobrevenida del objeto del recurso es una figura no recogida en nuestro ordenamiento jurídico contractual pero sí en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de aplicación supletoria, cuyo artículo 21.1 contempla la desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento como uno de los supuestos de terminación del mismo.

Asimismo, como ya ha señalado este Tribunal en numerosas Resoluciones, por todas ellas, la 72/2021, de 4 de marzo, la desaparición del objeto del recurso ha sido considerada en nuestra jurisprudencia como uno de los modos de terminación del proceso. De este modo, en recursos dirigidos contra resoluciones o actos administrativos se ha considerado que desaparecía su objeto cuando circunstancias posteriores les privaban de eficacia, hasta el punto de determinar la desaparición real de la controversia.

En consecuencia, procede declarar concluso el procedimiento de recurso por pérdida sobrevenida de su objeto, en cuanto a la pretensión de la denuncia de que ni en el PCAP ni en la documentación adicional, se describen los criterios usados en el cálculo de los gastos del contrato (tablas salariales, convenio colectivo, número de personal necesario, jornada máxima anual, etc.), sino que se limitan a una relación de conceptos e importes.

2. Respecto a la denuncia de la recurrente de que en el PPT se establecen condiciones mínimas obligatorias que debe prestar la empresa adjudicataria del servicio, entre otras, las relacionadas con la formación y las actuaciones complementarias, que al ser obligatorias deberían haberse incluido en el estudio de gastos del contrato, nada se menciona en el informe al recurso.



En este sentido, las cuestiones planteadas por la recurrente se recogen en todo o en parte en las cláusulas 2.3 - Actuaciones complementarias- y 11 -Formación- del PPT, con el siguiente tenor:

En la cláusula 2.3 del PPT, relativa a los tipos de actuaciones a realizar por la entidad adjudicataria, además de las de carácter doméstico, las excepcionales y las de carácter personal se recogen las denominadas actuaciones complementarias, clasificadas en ayudas técnicas y servicios adicionales, siendo éstas últimas actuaciones las denunciadas por la recurrente. Sobre ellas, indica el PPT lo siguiente:

«b) Servicios adicionales:

Se considerarán servicios adicionales los siguientes, cuyo objeto sea mejorar la calidad de vida de las personas:

-Podología: engloba servicios básicos preventivos y de cuidado del pie como pueden ser cortado de uñas y raspado de callosidades. En caso de detectar posibles afecciones que requieran de cirugías podológicas, biomecánica de la marcha, prescripción de fármacos, ortopodología, quiropodología, u otras que requieran de una atención más intensiva, éstas no serán practicadas a través de este servicio, recomendando a la persona usuaria o cuidador/a que acuda a un especialista para su tratamiento.

- Peluquería: incluye cortado, secado, peinado.

- Limpiezas de choque: entendidas como limpiezas a fondo del domicilio, en casos puntuales, y para una posterior atención de SAD adecuada.

- Fumigaciones (desinfección de viviendas).

- Acompañamiento puntual, fuera de las horas de la prestación del SAD, para la realización de gestiones: visitas médicas, tramitación de documentos y otras de carácter similar.

- Taxi/taxi adaptado: para la realización de gestiones: visitas médicas, tramitación de documentos y otras de carácter similar.

- Excursiones: salidas organizadas en grupos.

Los servicios adicionales deberán ser prestados por la empresa adjudicataria, con los siguientes mínimos, sin que ello suponga un coste adicional tanto para el Ayuntamiento como para la persona usuaria:

(...).».

Por su parte, la cláusula 11 -Formación- del PPT en lo que aquí interesa dispone lo siguiente:

«La Entidad Adjudicataria garantizará la formación continuada de su personal durante el plazo de ejecución del contrato y fuera del horario de las actuaciones a desarrollar. A estos efectos, la entidad adjudicataria presentará un Programa de Formación continua con acciones relacionadas con el objeto del contrato que recoja objetivos, contenidos, calendario, metodología y evaluación, que cubra un mínimo del 75% del periodo de ejecución del contrato.

Acciones formativas durante el periodo de ejecución del presente contrato, así como la propuesta de acciones formativas para los periodos de prórroga del mismo, relacionadas con las necesidades de formación del personal del servicio, coordinador/a, personal dedicado/a a la parte administrativa, y los/as auxiliares pudiéndose adaptar



al inicio del desarrollo del Programa en función de las demandas de formación del personal. Se incluirá tantas acciones formativas, como el servicio lo requiera, adaptando estas formaciones a los diferentes perfiles de usuarios/as atendidos (como puede ser demencia Senil, enfermedad mental, atención a niños/as con TA o cualquier otro tipo de necesidades especiales...).

No serán consideradas como acciones formativas aquellas sesiones que tengan como contenido acciones relacionadas con la seguridad y salud laboral, la información sobre el funcionamiento del servicio, así como el seguimiento y la supervisión del auxiliar de Ayuda a Domicilio, al ser considerado como requisito metodológico para el desarrollo de dicho servicio. El personal de la Entidad deberá cumplir las medidas de Seguridad e Higiene.

En los primeros quince días de vigencia del contrato el adjudicatario presentará en el Ayuntamiento un programa de los cursos (con un mínimo de 15 horas por curso) que impartirá durante todo el contrato especificando respecto de cada uno de ellos:

- 1.- Denominación y programa.*
- 3.- Fechas de celebración y número de horas.*
- 5.- Titulación de los docentes.*

La ejecución de los diversos cursos se acreditará por el adjudicatario al Ayuntamiento en el plazo de 10 días contados desde la finalización del mismo, mediante documentación que acredite de forma fehaciente la impartición del curso, su contenido, los docentes que los hayan impartido y los trabajadores que hayan asistido a los mismos.

(...) [a continuación figura una tabla en la que se relaciona al personal con el mínimo unidades formativas anuales]».

Al respecto, como se ha expuesto, denuncia la recurrente que al ser actuaciones obligatorias deberían haberse incluido en el estudio de gastos del contrato, sin que nada de ello se menciona en el informe al recurso.

Pues bien, ni la memoria justificativa ni los pliegos ni ninguna otra documentación publicada en el perfil de contratante, incluido el estudio de costes de 22 de abril de 2025, hacen mención ni siquiera de forma indiciaria a la inclusión de dichas actuaciones entre los costes contenidos en el presupuesto base de licitación y, por ende, en el valor estimado del contrato. Es más, en cuanto a los servicios adicionales en ellos se afirma expresamente que deberán ser prestados por la empresa adjudicataria, sin que ello suponga un coste adicional tanto para el Ayuntamiento como para la persona usuaria; igualmente, respecto a la formación aun cuando no conste expresamente que ha de ser a costa de la entidad adjudicataria, ello se infiere sin género de dudas de su redacción reproducida anteriormente.

Al respecto, lo primero que hay que señalar es que de conformidad con lo establecido en la cláusula 2 del PPT - Objeto del contrato y no división en lotes. Prestaciones-, los servicios adicionales contenidos en el apartado 3 de la citada cláusula 2 del PPT, relativa a los tipos de actuaciones a realizar por la entidad adjudicataria, reproducidos anteriormente, forman parte de manera inequívoca del objeto del contrato. Igualmente, la formación continuada del personal durante el plazo de ejecución del contrato y fuera del horario de las actuaciones a desarrollar, forma parte del objeto del contrato al tratarse de una prestación que la entidad adjudicataria ha de garantizar, ex cláusula 11 del PPT reproducida ut supra.

En segundo lugar, se ha de analizar si las prestaciones que forman parte del objeto del contrato, tales con la formación continuada y los servicios adicionales denunciados por la recurrente, han de ser cuantificadas económicamente y formar parte del presupuesto base de licitación y, por ende, del valor estimado del contrato.



Sobre ello, este Tribunal se ha pronunciado en varias de sus resoluciones, entre otras, en la 96/2022 de 4 de febrero, citada asimismo en la Resolución 312/2022 de 10 de junio, en la que en el apartado tercero de su fundamento quinto se indicaba en lo que aquí interesa lo siguiente:

<<Pues bien, no es objeto de controversia que la cesión de uso y mantenimiento de las bombas volumétricas y las bombas de jeringa deban estar retribuidas. El órgano de contratación reconoce que ha de ser así y se remite a la memoria y al cuadro resumen donde se indica que el coste de esas prestaciones está incluido en “el precio unitario de mercado” de los bienes. Ahora bien, ha de darse la razón a la recurrente cuando afirma que ese coste no está expresado, aunque fuere a modo de porcentaje o parte alícuota, en el cálculo del precio unitario máximo de cada lote, de manera que siendo las prestaciones señaladas de gran importancia en la licitación -pues se hallan vinculadas estrechamente al suministro- se desconoce qué repercusión hayan podido tener en la determinación del precio unitario máximo, ni cuál ha sido el método utilizado para su valoración.

Y frente a tal circunstancia no resulta suficiente la afirmación hecha en la memoria y en el cuadro resumen de que no es posible el desglose porcentual de estas partidas por depender del lote y de las ofertas según el lugar de fabricación, volumen de ventas o condición del licitador como comercializador, fabricante o productor de materia prima. Tal obstáculo, de existir, podría constituir una dificultad, pero no un impedimento pues el órgano de contratación siempre puede realizar un cálculo aproximado (i) basándose en su propia experiencia de compra y en la de otros órganos de contratación y (ii) oteando los precios de mercado de los distintos fabricantes, al igual que tendría que hacerlo si el objeto del contrato consistiera solo en esas prestaciones de cesión de uso y mantenimiento de dicho equipamiento. A lo anterior se suma que tampoco se han reflejado siquiera esos costes en el desglose de los costes directos e indirectos.

En definitiva, no es posible conocer si el precio unitario máximo por lote es adecuado a los precios de mercado, pues el mismo no solo comprende el material fungible específico de cada lote, sino también las prestaciones antes señaladas que, dado su carácter necesario y su directa vinculación al suministro licitado, han de tener un reflejo económico expreso en la fijación de aquel precio unitario, sin que baste la mera indicación de que el coste está incluido, cuando dicho extremo no está acreditado.

En tal sentido, se ha pronunciado previamente este Tribunal en su Resolución 96/2022, de 4 de febrero, donde indicábamos en un asunto similar que “la necesidad de desglose devendría igualmente necesaria desde otra perspectiva adicional. Téngase en cuenta que el precio se ha determinado por precios unitarios (apartado G del cuadro resumen del PCAP); en concreto, el apartado 12 del PPT señala un precio unitario por sesión de hemodiálisis de 43 euros, e indica que «El coste de todo el material accesorio, la cesión de equipamiento, y servicios accesorios, así como el suministro de materiales, servicios, equipo e instrumental, accesorio o auxiliar necesario para la utilización de los artículos, formará parte del precio por sesión ofertado». Resulta, pues, que el precio unitario es, teóricamente, el resultado de la suma una serie de costes, pero se echa absolutamente en falta la más mínima mención en los pliegos sobre el porcentaje o proporción de cada uno de ellos en la determinación de aquel precio unitario. Se desconoce, pues, cómo se llega a esa cuantía de 43 euros por sesión de hemodiálisis y si este importe resulta adecuado y es comprensivo de los costes de todas las prestaciones que lo determinan”>>.

Asimismo, este Órgano en su Resolución 182/2023 de 24 de marzo, en su fundamento octavo señalaba en lo que aquí concierne lo siguiente:

<<Procede analizar ahora si el coste que comporta la cesión de uso de este equipamiento adicional ha sido tenido en cuenta a la hora de establecer el valor estimado del contrato.

(...)



Al respecto, se viene admitiendo por los distintos Órganos de resolución de recursos contractuales que la determinación del precio de licitación puede efectuarse sobre la base del porcentaje que represente cada una de las prestaciones que configuran el objeto contractual.

En concreto, este Tribunal ha estimado que en aquellos contratos que prevén un precio unitario máximo de licitación comprensivo de las distintas prestaciones que configuran su objeto, es necesario que el coste de dichas prestaciones tenga un reflejo económico en los pliegos a la hora de fijar ese importe unitario, no bastando la mera indicación de que dicho coste está incluido. Así, en nuestra Resolución 312/2022 señalábamos que:
(...)

Asimismo, la reciente Resolución 155/2023 de este Tribunal, en el caso de un suministro de tracto sucesivo de reactivos, material fungible y cesión de equipamiento principal y auxiliar, así como mantenimiento de sil y equipos, para la realización de determinaciones analíticas, ha señalado que «(...) podemos afirmar que las agrupaciones y lotes denunciadas por la recurrente, podrían incardinarse dentro del tipo de presupuesto previstos en el epígrafe b) del apartado 9.2.2 del cuadro resumen del PCAP, esto es aquellos supuestos de lotes y agrupaciones de ellos que precisan el suministro de reactivos, material fungible y cesión de equipamiento, así como su mantenimiento, cuyo desglose en porcentaje respecto del presupuesto base de licitación representa el 70% (suministro de reactivos y material fungible), 20% (cesión de equipamiento) y 10% (mantenimiento de equipos).

En este sentido, las agrupaciones y lotes que precisen para su ejecución de reactivos, material fungible, cesión de equipamiento y mantenimiento de los equipos, se incluyen y se valoran en su presupuesto base de licitación las prestaciones necesarias para su ejecución, por lo que ningún reproche se le ha de hacer a su configuración.
(...)

En definitiva, dentro del presupuesto base de licitación de las agrupaciones y lotes denunciadas por la recurrente, se retribuyen las prestaciones necesarias para su ejecución, en los términos recogidos en el apartado 9.2.2 del cuadro resumen del PCAP, sin que se haya acreditado en el recurso que los elementos y prestaciones recogidas en las cláusulas 2.1, 2.7, 2.8 y 3.1 del PPT, no formen parte de los necesarios para la cesión de equipos y su mantenimiento».

También el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ha estimado viable que el precio se fije sobre la base de un precio unitario que incluya las distintas prestaciones contractuales (v.g, entre otras, la Resolución 577/2018).

En el supuesto analizado, la memoria justificativa y el PCAP señalan la siguiente estimación porcentual de las prestaciones contractuales en el precio unitario de licitación:

- 70% Suministro del material fungible
- 20% Cesión de equipos
- 10% Mantenimiento de equipos

Así, de acuerdo con la doctrina expuesta, podemos afirmar que formalmente se ha imputado el coste de las distintas prestaciones contractuales en la determinación del precio unitario de cada lote y/o agrupación. No obstante, ello no permite comprobar si el coste real de las mismas está representado adecuadamente en los porcentajes señalados en el pliego.
(...)

Lo expuesto, si bien no conduce a estimar la alegación de la recurrente en el sentido de considerar que el importe del equipamiento adicional no se ha tenido en consideración para el cálculo del coste de la prestación y la



consecuente fijación del valor estimado del contrato (pues esta afirmación no se ha podido verificar con la información suministrada en los pliegos), sí ha de estimarse en lo relativo a la insuficiente justificación del importe de las distintas prestaciones que se repercute en el precio unitario del contrato; en concreto, el coste de la prestación consistente en la cesión de uso de equipamiento adicional.>>.

Por último, en la Resolución 418/2024 de 27 de septiembre, este Tribunal en el apartado cuarto de su fundamento sexto puso de manifiesto lo siguiente:

<<Cuarto motivo. Vulneración del principio de onerosidad de los contratos públicos.

La estimación de los anteriores motivos obliga a estimar el motivo referido a la vulneración del principio de onerosidad de los contratos públicos.

En efecto, como nos pronunciábamos en la Resolución 463/2021, de 11 de noviembre de 2021, que transcribe, a su vez, la Resolución 48/2016, de 15 de febrero, uno de los principios básicos de la contratación pública es la adecuada retribución de la prestación realizada, dado el carácter oneroso de los contratos del sector público. De igual modo, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, en su Resolución 33/2015, de 25 de febrero, afirmaba que “Los contratos públicos son contratos onerosos, es decir, la entrega de un suministro tiene como contrapartida un precio. No se puede pretender ni imponer al contratista la realización de prestaciones o entregas gratuitas. La obligación de que el contrato tenga un precio cierto que responda al precio de mercado que se establece en el artículo 87 del TRLCSP invalida la obligación que se impone a los suministradores de fungibles de ceder un equipamiento consistente en centrifugas, congeladores y otro equipamiento necesario para la fase pre analítica del laboratorio.”

De ahí que, por las consideraciones hasta aquí efectuadas, haya de darse la razón a la recurrente y haya de prosperar el motivo esgrimido en la medida que los pliegos objeto de impugnación imponen al contratista la realización de una serie de prestaciones sin coste alguno, que no están cuantificadas económicamente ni se ha acreditado tengan repercusión en el precio unitario.

Por cuanto se ha argumentado, el motivo debe ser estimado, y, por ende, el recurso interpuesto.>>.

En consecuencia, las prestaciones que forman parte del objeto del contrato, tales con la formación continuada y los servicios adicionales denunciados por la recurrente, han de ser cuantificadas económicamente y formar parte del presupuesto base de licitación y, por ende, del valor estimado del contrato, circunstancia que no concurren en la licitación que se examina.

Procede, pues, estimar en los términos expuestos el motivo de recurso en el que la recurrente denuncia que en el PPT se establecen condiciones mínimas obligatorias que debe prestar la empresa adjudicataria del servicio, entre otras, las relacionadas con la formación y las actuaciones complementarias, que al ser obligatorias deberían haberse incluido en el estudio de gastos del contrato.

SÉPTIMO. 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 del fundamento de derecho sexto de esta resolución, debe llevarse a cabo anulando el anuncio de licitación y los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de adjudicación del contrato citado en el encabezamiento, conforme a lo establecido en dicho fundamento 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 el **CIRCULO EMPRESARIAL DE CUIDADOS A PERSONAS DE ANDALUCÍA** contra el anuncio de licitación y los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicios de ayuda a domicilio en las modalidades de dependencia y libre concurrencia en el término municipal de Ayamonte», expediente número 19702/2024, convocado por el Ayuntamiento de Ayamonte (Huelva) y, en consecuencia, anular dichos actos 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 adoptada por este Tribunal mediante Resolución MC. 80/2025, de 20 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 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.

