

Recurso 312/2025
Resolución 383/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 27 de junio de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **FEDERACIÓN DE SANIDAD Y SECTORES SOCIO-SANITARIOS DE COMISIONES OBRERAS** contra el anuncio de licitación y los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio de limpieza, gestión de residuos y servicios complementarios descritos en el pliego de prescripciones técnicas con valor social y medioambiental de los distritos sanitarios de la provincia de Málaga pertenecientes al Servicio Andaluz de Salud vinculados a la central provincial de compras de Málaga», expediente número CONTR 2024 0001175047, convocado por el Hospital Universitario Regional de Málaga, adscrito al Servicio Andaluz de Salud, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 23 de mayo de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía y en el Diario Oficial de la Unión Europea, el anuncio de licitación por procedimiento abierto y tramitación ordinaria del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución. Asimismo, dicho día, los pliegos fueron puestos a disposición de las personas interesadas en el citado perfil de contratante. El valor estimado del contrato asciende a 26.960.162,09 euros.

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

SEGUNDO. El 13 de junio de 2025 tuvo entrada en el registro de este Tribunal, a través del formulario de presentación de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la FEDERACIÓN DE SANIDAD Y SECTORES SOCIO-SANITARIOS DE COMISIONES OBRERAS (en adelante CCOO 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.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, de 16 de junio de 2025, se remite al órgano de contratación copia del recurso interpuesto y se le solicita que aporte el informe al mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Lo solicitado fue recibido en este Órgano el 18 de junio de 2025.

Posteriormente, el 20 de junio de 2025, este Órgano, por Resolución MC. 79/2025, adopta la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación solicitada por la recurrente, acordando asimismo la suspensión del plazo concedido para la presentación de ofertas o proposiciones por las personas interesadas.

Por la Secretaría del Tribunal, el mismo 20 de junio 2025, 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 dicho día, fecha de la adopción y notificación de la citada medida cautelar.

El 24 de junio de 2025 fue recibido en este Tribunal lo solicitado al órgano de contratación, incluido informe de persona al servicio del Hospital Universitario Regional de Málaga en el que se hace constar la inexistencia de proposiciones presentadas a la licitación que se examina.

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.

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

SEGUNDO. Legitimación.

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

En este sentido, el artículo 48 de la LCSP establece que *«Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso. Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundamentalmente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados»*.

En el supuesto examinado, la federación sindical recurrente afirma que el presupuesto de licitación y el valor estimado del contrato fijados por el órgano de contratación no son suficientes para cubrir todo el coste laboral y de seguridad social que conllevará la ejecución del contrato.

Queda acreditado, que la actuación impugnada repercute de manera clara en la esfera jurídica de las personas trabajadoras de la futura entidad adjudicataria, lo que justifica por tanto a juicio de este Tribunal, el interés



colectivo que representa la confederación sindical recurrente en defensa de los derechos laborales afectados por la contratación proyectada.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra el anuncio de licitación y los pliegos en un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de 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.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición, en el supuesto examinado, conforme a la documentación contenida en el procedimiento de recurso, el anuncio de licitación y los pliegos fueron publicados y puestos a disposición de las personas interesadas el 23 de mayo de 2025 en el perfil de contratante, por lo que el recurso presentado en el registro de este Tribunal el 13 de junio de 2025 se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 a) y b) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta. En este sentido, la recurrente interpone el presente recurso contra el anuncio de licitación y los pliegos que, entre otros documentos, rigen el procedimiento de licitación, solicitando a este Tribunal que con estimación del mismo proceda a anular dichos actos.

Denuncia la recurrente, por un lado, que los pliegos no contienen un desglose pormenorizado de los costes directos e indirectos del servicio con arreglo a las anualidades de vigencia del contrato, y lo que es más relevante tratándose de un contrato en el que la mano de obra es determinante, tampoco del coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución, conforme al artículo 100.2 de la LCSP; y por otro lado, que sin perjuicio de lo anterior, el anuncio y los pliegos no resultan tampoco ajustados a derecho por cuanto que, al fijar un presupuesto base de licitación por importe de 12.254.619.13 euros, excluido el impuesto sobre el valor añadido (IVA), no cubre ni tan siquiera el coste laboral y de seguridad social exigible en este contrato, en virtud de lo dispuesto en el Convenio sectorial de aplicación.

En este sentido, cita y reproduce los artículos 100, 101.1 y 2 y 102. 1 a 3 de la LCSP, tras lo cual afirma que existe, pues, la obligación de la Administración de cuidar de que tanto el presupuesto base de licitación como el valor estimado y el precio del contrato se ajusten a los términos económicos de los convenios colectivos aplicables; sin embargo, como se expone seguidamente, en este caso se infringen estos preceptos.

Acto seguido, respecto de la cláusula 2.2.10 del pliego de prescripciones técnicas (PPT) y de los apartados 1 y 7 de la cláusula 15 del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) reproduce lo siguiente:

De la cláusula 2.2.10 del PPT que *«La plantilla que la empresa adjudicataria pondrá a disposición de los centros, será la adecuada para obtener el nivel óptimo de calidad en las prestaciones objeto de contrato conforme a lo establecido en el Plan Funcional de Limpieza aprobado por el Centro. La jornada laboral normal de los trabajadores*



que componen dicha plantilla, corresponde al número de horas semanales que establezca la legislación vigente y en los convenios colectivos aplicables.».

Del apartado 1 de la cláusula 15 del PCAP que *«La persona contratista quedará obligada, con respecto al personal que emplee en la realización del objeto del contrato, al cumplimiento de las disposiciones en materia de Legislación Laboral y de Seguridad Social vigentes durante la ejecución del contrato. En particular deberá cumplir con las condiciones establecidas en el convenio Código colectivo aplicable existente en el sector en el que se encuadre la actividad de la empresa contratista, así como los derechos adquiridos por las plantillas.».* Y del apartado 7 de dicha cláusula 15 del PCAP que *«La plantilla que la empresa adjudicataria pondrá a disposición de los centros, será la adecuada para obtener el nivel óptimo de calidad en las prestaciones objeto de contrato conforme a lo establecido en el Plan Funcional de Limpieza aprobado por el Centro. La jornada laboral normal de los trabajadores que componen dicha plantilla, corresponde al número de horas semanales que establezca la legislación vigente y en los convenios colectivos aplicables.».*

Posteriormente, el recurso pone de manifiesto una serie de cuestiones de los anexos II y VIII afirmando tras lo cual que se desconoce el número de personas trabajadoras que sería necesaria, ante el incremento de horas y metros cuadrados de prestación de servicios, al no venir especificado el número de horas necesarias en las zonas de riesgo alto o muy alto (zonas A/AA), ni en el resto de zonas (zonas C a G), lo cual implica que debe existir un volumen de plantilla acorde a dichas circunstancias, siendo insuficiente lo planteado en el PPT para la contratación del servicio que se licita.

Al respecto, considera el recurso que existen otros aspectos que pueden agravar aún más las consecuencias del establecimiento de un presupuesto base de licitación insuficiente, como es el hecho de que se admita la posibilidad de ofertar a la baja, lo que disminuye aún más la capacidad de la entidad adjudicataria de hacer frente, como debe, a sus obligaciones sociales y laborales; dicho de otro modo, el presupuesto base de licitación no permite que en la ejecución de este contrato se puedan abonar y reconocer a las personas trabajadoras todos los conceptos laborales establecidos en el convenio colectivo de aplicación, lo que no resulta aceptable.

En cuanto al anexo II del PPT, la recurrente señala que en el mismo se dividen los metros cuadrados por los centros que forman parte de los diferentes distritos sanitarios de la provincia de Málaga, siendo el total 171.841,54 metros cuadrados, cantidad muy superior a lo estipulado en el año 2015 que eran 147.449,84 metros cuadrados. Asimismo, indica que en dicho anexo se establece el número de horas habituales de presencia diaria por turno, siendo el total 335.746,90 horas; sin embargo, en el año 2015 el Servicio Andaluz de Salud estipuló un total de 308.464 horas, cantidad que no se ajustó a la realidad, siendo una cantidad insuficiente para hacer frente a las necesidades reales recogidas según el listado de subrogación del personal donde existía una necesidad de 351.452,40 horas. Sobre ello señala la recurrente que, como se puede comprobar, las horas estipuladas para el año 2025 están muy por debajo de la necesidad real para afrontar las horas de presencia física del personal.

Respecto al anexo VIII del PPT, la recurrente manifiesta que en el mismo se establece el número de horas habituales de presencia diaria por turno, pero no se recoge el número de horas asignadas a zonas A/AA (cirugía menor) en los diferentes centros que componen los distritos sanitarios, a pesar de que en el PPT se establecen actuaciones en zonas quirúrgicas, especificando las tareas, actuaciones y periodicidad que deben desarrollarse en estas Zonas.

Igualmente, señala el recurso que tampoco se recogen las horas asignadas al resto de zonas (exteriores, terrazas, área administrativa, pasillos, ascensores, vestíbulos, estar del personal, vestuarios y aseos, etc.), a pesar de que en el PPT se establecen actuaciones en dichas áreas, especificando las tareas, actuaciones y periodicidad que



deben desarrollarse en estas zonas, por lo que no se entiende el por qué no se establecen el número de horas asignadas a las zonas mencionadas, cuando en el PPT vienen especificadas las horas para la zona B.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Sobre el fondo del asunto, el órgano de contratación en su informe al recurso, en cuanto a la ausencia de desglose pormenorizado de los costes directos e indirectos del servicio y de los salarios de las personas empleadas para su ejecución, señala que la información sobre los costes salariales aportada en la cláusula 3 del PCAP -páginas 7 a 14-, que reproduce en parte, contiene una justificación suficiente, adecuada y desglosada de todos los conceptos que han determinado el presupuesto base de licitación y que se exigen conforme a Ley. Sobre ello, indica que la vista del análisis contenido en la referida cláusula del PCAP, queda evidenciado, con los datos económicos en él obrantes, que, el presupuesto base de licitación ha sido realizado de forma desglosada, con desagregación de género y categoría profesional, considerando gastos generales y beneficio industrial, no conculcándose los preceptos alegados por la recurrente.

En cuanto a la insuficiencia del presupuesto base de licitación para cubrir el coste laboral y de seguridad social exigible en este contrato, afirma el informe al recurso que la aducida insuficiencia no ha sido acreditada en forma alguna por la recurrente, que no plantea ningún estudio alternativo económico, sino que se limita a declarar que el realizado por el órgano de contratación resulta deficiente, sin especificar, ni justificar por qué razón así lo considera. En este sentido, la recurrente ha obviado argumentar el referido incumplimiento, debiendo ésta, en su caso, haber indicado porcentajes, variables, etc., que pudieran haber incidido en la determinación de un supuesto presupuesto base de licitación insuficiente, circunscribiéndose, a efectuar una afirmación, en términos abstractos, que no evidencia la inviabilidad económica del contrato y, menos aún, el incumplimiento de las obligaciones sociales y laborales de las personas trabajadoras responsables de la prestación de este servicio, no quedando por tanto demostrado, ni siquiera mínimamente, que el presupuesto base de licitación, y por ende el valor estimado del contrato, sea insuficiente, ni que el mismo no sea adecuado a los precios de mercado.

Respecto a las cuestiones planteadas por la recurrente en cuanto al anexo VIII del PPT, indica el informe al recurso que con el objetivo de garantizar una prestación homogénea, continua y de alta calidad en estas instalaciones sanitarias afectadas por el presente contrato, el órgano de contratación, dentro de sus competencias, ha optado por equiparar, a efectos de organización del servicio, las zonas que no cuentan con una asignación horaria expresa en el anexo VIII del PPT (como las zonas A/AA y el resto de zonas) a los parámetros de limpieza y frecuencia establecidos para la zona B.

Esta decisión, aclara el informe al recurso, responde al hecho de que dichas zonas, ya sea por su uso intensivo, su naturaleza sanitaria, o la sensibilidad de las actividades que en ellas se desarrollan, requieren un nivel de exigencia en la prestación del servicio que excede el previsto para las Zonas tipo C a G.

En este sentido, el informe al recurso señala que resulta indiferente a efectos económicos que el número de horas se haya incluido formalmente en uno u otro apartado del anexo VIII del PPT, pues se trata de una cuestión simplemente de formato, esto es, el precio hora de prestación de servicio de limpieza es el mismo, se preste éste en una zona u otra, dado que el número de horas total requeridas es el fijado en el anexo, es decir, el distribuirlas en una zona u otra no variaría su número, dicha cifra fue trasladada por cada uno de los centros a este órgano de contratación.

En definitiva, el resultado final es exactamente el mismo, se indiquen las horas en el apartado de la zona B o en el del resto de zonas del anexo VIII, pues es indiferente que las mismas queden transcritas en un apartado o en otro



de dicho anexo, en tanto que ello no afecta a la determinación de los costes laborales y por ende del presupuesto base de licitación, no produciéndose perjuicio alguno por dicho motivo a la hoy recurrente.

SEXTO. Consideraciones del Tribunal.

Primera. Sobre la ausencia de desglose pormenorizado de los costes directos e indirectos del servicio y de los salarios de las personas empleadas para su ejecución.

Al respecto, de la lectura conjunta de los artículos 100.2 y primer párrafo del 101.2 de la LCSP, reproducidos por la recurrente, es posible entender que el nivel de desglose del presupuesto base de licitación y, por ende, de valor estimado del contrato sería el de costes directos, costes indirectos, gastos generales de estructura y beneficio industrial. Dicho desglose coincide con el recogido, aunque para el contrato de obras, en los artículos 130 y 131 del RGLCAP.

Asimismo, cabe preguntarse dentro de cada tipo de gastos cuál es el nivel de desglose que exige la normativa contractual. Al respecto, este Tribunal en sus resoluciones, entre otras, en las 136/2022 de 18 de febrero, 451/2022 de 22 de septiembre y 325/2024 de 9 de agosto, ha puesto de manifiesto que los artículos 100 y 101 de la LCSP no obligan a un desglose individualizado de los costes directos e indirectos y de los gastos generales de estructura.

Sin embargo, en lo que aquí interesa, el último inciso del artículo 100.2 de la LCSP afirma que en los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, circunstancia que concurre en el supuesto que se examina, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia, lo que unido a lo señalado en el primer párrafo del artículo 101.2 de la LCSP, que dispone que deberán tenerse en cuenta los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, supone que el desglose individualizado de los costes que conforman el presupuesto base de licitación y, por ende, el valor estimado del contrato deberá realizarse de tal modo que permitan constatar, por las potenciales entidades licitadoras, los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia, esto es la correcta aplicación de las normativas laborales vigentes (v.g., entre otras, Resoluciones de este Tribunal 641/2023 de 15 de diciembre, 69/2024 de 9 de febrero y 513/2024 de 15 de noviembre).

En el supuesto que ahora se examina, el presupuesto base de licitación y, por ende, de valor estimado del contrato viene regulado en la cláusula 3 de PCAP -páginas 7 a 14-. En lo que aquí interesa, en la misma en cuanto a los gastos de personal se indica que el dicho coste se ha calculado considerando dos factores:

«A. Por un lado, se ha realizado un estudio del coste anual de limpieza por centro, considerando las necesidades en número de horas requeridas por los centros y distribuidas en turnos de mañana, tarde y noche, tanto en días laborables de lunes a viernes, como en sábados, domingos y festivos, para cada uno los centros objeto del contrato, según figura en el Anexo II de la presente memoria.

B. Por otro lado, el convenio colectivo aplicable, el cual es el Convenio Colectivo de Limpieza de edificios y locales de Málaga y Provincia 2021-2023. Este convenio estaba vigente hasta 2023 y a falta de la publicación de uno nuevo que abarque el periodo actual, así como teniendo en cuenta que el SMI ha superado a este convenio, se tomará la subida del SMI respecto del convenio. En 2024, el SMI era un 4,92% superior al salario del convenio, y en 2025 se produce un incremento del 4,4% respecto al de 2024. Desde un punto de vista conservador, se ha estimado que para el año 2, esta subida sea del 3%. Este incremento salarial del 3% se ha determinado en función de la evolución de los principales indicadores económicos y salariales. La inflación registrada en 2024 fue del 2,8% según el Instituto



Nacional de Estadística (INE, 2025). Teniendo en cuenta la evolución del IPC y las previsiones de este, que, según la Cámara de Comercio de España se prevé que los precios se incrementen un 2,9% de media durante el 2025 y un 2,5% durante el 2026, así como el incremento que experimente el SMI, el cual está ligado, entre otros conceptos, al IPC y que actualmente es superior al del convenio que nos afecta, se considera que un 3% está ajustado a la realidad del contrato.

AÑO	AÑO 0	AÑO 1	AÑO 2
INCREMENTO	4,92% respecto al convenio	4,4% respecto al convenio	3% respecto al convenio

En tanto que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forma parte del precio total, se ha procedido a la desagregación por género, siendo el resultado el siguiente:

88% Mujeres / 12% Hombres».

En este sentido, aun cuando no se cuestiona por la recurrente, este Tribunal quiere poner de manifiesto que el espíritu del último inciso del artículo 100.2 de la LCSP, en cuanto a la desagregación por género, no es indicar el número o el porcentaje de mujeres y hombres que han o van a desempeñar la prestación, sino el constatar que no existe brecha de género en cuanto a los costes salariales.

A continuación, la citada cláusula 3 del PCAP reproduce una serie de tablas en la que se totalizan por lote y año, los costes derivados de los siguientes conceptos: dentro de los de personal los de limpiador/a, festivos y nocturnidad, especialista, encargado/a general, antigüedad, absentismo/IT, vacaciones y seguridad social más MEI (34,17%); y dentro de otros costes directos los de vestuario, productos de limpieza, amortización maquinaria, otros gastos y vehículos informática. Tras ello, se estima un 3% del total los costes directos anteriormente detallados, incluidos los de personal, en concepto de gastos generales para sufragar los costes de administración y gerencia, que incluyen el gasto de personal del resto de categorías profesionales distintas a la del personal operativo de prestación del servicio (que es el que se ha considerado en el gasto directo de personal), entre otros, personal de dirección y de administración e informática y prevención de riesgos laborales, así como entre otros gastos de telefonía y comunicaciones, otros suministros, otras amortizaciones, servicios profesionales, material de oficina y otros seguros. Y un 6% sobre los mismos costes directos como beneficio industrial.

En definitiva, aun cuando la estructura de costes no se adecúa en todos sus términos a la indicada anteriormente, como queda recogido en la mencionada cláusula 3 del PCAP el desglose de los costes indicados en la misma es mucho más pormenorizado que el exigido por la normativa contractual, en los términos determinados en la presente consideración.

Procede, pues, desestimar en los términos analizados la denuncia de la recurrente sobre la ausencia de desglose pormenorizado de los costes directos e indirectos del servicio y de los salarios de las personas empleadas para su ejecución.

Segunda. Sobre la insuficiencia del presupuesto base de licitación para cubrir el coste laboral y de seguridad social exigible en este contrato.

Como se ha expuesto en el fundamento anterior, la recurrente denuncia la insuficiencia del presupuesto base de licitación para cubrir el coste laboral y de seguridad social exigible en este contrato. En esencia, hace descansar su argumentación en una serie de cuestiones de los anexos II y VIII del PPT, afirmando que se desconoce el número de personas trabajadoras que sería necesario, ante el incremento de horas y metros cuadrados de prestación de servicios, al no venir especificado el número de horas necesarias en las zonas de riesgo alto o muy



alto (zonas A/AA), ni en el resto de zonas (zonas C a G), lo cual implica que debe existir un volumen de plantilla acorde a dichas circunstancias, siendo insuficiente lo planteado en el PPT para la contratación del servicio que se licita.

1. En cuanto al anexo II del PPT, la recurrente señala que en el mismo se dividen los metros cuadrados por los centros que forman parte de los diferentes distritos sanitarios de la provincia de Málaga, siendo el total 171.841,54 metros cuadrados, cantidad muy superior a lo estipulado en el año 2015 que eran 147.449,84 metros cuadrados. Asimismo, indica que en dicho anexo se establece el número de horas habituales de presencia diaria por turno, siendo el total 335.746,90 horas; sin embargo, en el año 2015 el Servicio Andaluz de Salud estipuló un total de 308.464 horas, cantidad que no se ajustó a la realidad, siendo una cantidad insuficiente para hacer frente a las necesidades reales recogidas según el listado de subrogación del personal donde existía una necesidad de 351.452,40 horas. Sobre ello, como se puede comprobar, las horas estipuladas para el año 2025 están muy por debajo de la necesidad real para afrontar las horas de presencia física del personal.

Por un lado, plantea el recurso que el total de metros cuadrados (171.841,54) de la presente licitación es una cantidad muy superior a lo estipulado en el año 2015 que eran 147.449,84 metros cuadrados. Al respecto, se ha de indicar que es doctrina de este Tribunal -plasmada de modo reiterado en sus resoluciones (v.g. Resoluciones 79/2019 de 21 de marzo, 450/2020 de 17 de diciembre, 251/2021 de 24 de junio, 424/2022 de 11 de agosto, 529/2023 de 20 de octubre, 316/2024 de 2 de agosto, 54/2025 de 31 de enero, 214/2025 de 23 de abril y 321/2025 de 6 de junio, entre otras)-, el carácter autónomo e independiente de los procedimientos de contratación respecto de otros anteriores, coetáneos o posteriores, aun cuando coincidan en objeto y sujeto, en el sentido de que las actuaciones seguidas y las vicisitudes acaecidas en los mismos no pueden influir en otras licitaciones presentes o futuras que se rigen por sus propios pliegos y demás documentos contractuales.

Y, por otro lado, respecto del citado anexo II del PPT denuncia la recurrente que el número de horas habituales de presencia diaria por turno asciende a 335.746,90 horas; sin embargo, en el año 2015 el Servicio Andaluz de Salud estipuló un total de 308.464 horas, cantidad que no se ajustó a la realidad, siendo una cantidad insuficiente para hacer frente a las necesidades reales recogidas según el listado de subrogación del personal donde existía una necesidad de 351.452,40 horas; sobre ello, como se puede comprobar, las horas estipuladas para el año 2025 están muy por debajo de la necesidad real para afrontar las horas de presencia física del personal.

Vuelve de nuevo la recurrente a traer a colación una licitación anterior para cuestionar la que ahora se examina. En este sentido, este Tribunal ha de volver a recordar el carácter autónomo e independiente de los procedimientos de contratación respecto de otros anteriores, coetáneos o posteriores en los términos puestos de manifiesto anteriormente.

Además, en cuanto a las necesidades reales de 351.452,40 horas según el listado de subrogación del personal, ha de indicarse, como tantas otras veces, que sobre la presente cuestión es reiterado el criterio de este Tribunal respecto a que el cálculo de las personas trabajadoras necesarias para la ejecución de los servicios objeto del contrato no deriva del personal actual, sino de los requisitos de la prestación establecidos en los pliegos (v.g. Resoluciones de este Tribunal 123/2017 de 9 de junio, 233/2018 de 2 de agosto, 335/2019 de 18 de octubre, 226/2020 de 2 de julio, 97/2021 de 20 de mayo, 225/2023 de 28 de abril y 325/2024 de 9 de agosto, entre otras muchas). De forma similar se ha pronunciado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras, en su Resolución 156/2019, de 22 de febrero, con cita de abundante doctrina del citado Órgano.

En efecto, a la hora de fijar el presupuesto base de licitación de un contrato, el órgano de contratación debe tener en cuenta el principio de eficiencia y los objetivos de estabilidad presupuestaria que se consignan en el artículo 1 de la LCSP, sin que a la hora de definir las condiciones de la licitación esté vinculado por contrataciones



anteriores, no estando obligado a mantener los mismos efectivos que ejecutaba la prestación anterior, debiendo contemplarse a los efectos de su cálculo los costes laborales del personal necesario para ejecutar la prestación conforme a lo definido en los pliegos, y no de aquel que pueda estar desempeñando sus servicios en la contrata anterior, que es lo que pretende la recurrente. En este sentido, una vez que opere la subrogación con la nueva entidad adjudicataria, es posible que determinadas personas trabajadoras de forma voluntaria no se subroguen con el nuevo empleador, o que éste a algunas de las subrogadas las asigne a otras funciones o que, en algunos casos, incluso proceda a prescindir de sus servicios.

En consecuencia, procede desestimar en los términos expuestos la denuncia de la recurrente relativa al anexo II del PPT.

2. En cuanto al anexo VIII del PPT, la recurrente indica que en el mismo se señala el número de horas habituales de presencia diaria por turno, pero no se recoge el número de horas asignadas a zonas A/AA (cirugía menor) en los diferentes centros que componen los distritos sanitarios, a pesar de que en el PPT se establecen actuaciones en zonas quirúrgicas, especificando las tareas, actuaciones y periodicidad que deben desarrollarse en estas zonas.

En efecto, conforme al índice del PPT el anexo VIII se denomina “*Distribución de Recursos Humanos por Centros*”, en él se recogen varias tablas en cuyas columnas se indican los distintos centros; la categoría profesional de la persona trabajadora en este caso limpiadora; el tipo de zona clasificando ésta en A ó A/AA, en B o en resto (ha de entenderse de la C a la G); el número de metros cuadrados por cada grupo anterior de zona; y en la última columna el número de horas habituales de presencia diaria por turno. Esta última columna se divide a su vez en los grupos de lunes a viernes; sábados; y domingos y festivos. Y dentro de cada uno de estos tres grupos se dividen a su vez en tres columnas cada uno con las denominaciones de mañana, tarde y noche.

En este sentido, y en lo que aquí concierne, fundamentalmente solo aparecen indicaciones sobre números de horas en la zona B y en algún centro ni siquiera en la zona B (consultorio de Cártama), así como en algún caso solo en la zona resto (almacén pañoleta y administración distrito).

Al respecto, el órgano de contratación en su informe al recurso como se ha expuesto afirma que con el objetivo de garantizar una prestación homogénea, continua y de alta calidad en estas instalaciones sanitarias afectadas por el presente contrato, el órgano de contratación, dentro de sus competencias, ha optado por equiparar, a efectos de organización del servicio, las zonas que no cuentan con una asignación horaria expresa en el anexo VIII del PPT (como las zonas A/AA y el resto de zonas) a los parámetros de limpieza y frecuencia establecidos para la zona B.

Esta decisión, aclara el informe al recurso, responde al hecho de que dichas zonas, ya sea por su uso intensivo, su naturaleza sanitaria, o la sensibilidad de las actividades que en ellas se desarrollan, requieren un nivel de exigencia en la prestación del servicio que excede el previsto para las Zonas tipo C a G.

En este sentido, como punto de partida para el análisis de la presente cuestión, se ha de señalar que es doctrina consolidada de este Tribunal y del resto de órganos de revisión de decisiones en materia contractual, que el poder adjudicador goza de un ámbito de libertad y discrecionalidad en la configuración del objeto del contrato.

Al respecto en la Resolución 344/2021 de 23 de septiembre, confirmada entre otras en la 440/2024 de 4 de octubre y en la 32/2025 de 20 de enero, todas de este Tribunal, se señalaba lo siguiente:



«En el sentido expuesto, es doctrina acuñada por este Tribunal (v.g. Resoluciones 401/2020, de 19 de noviembre y 8/2021, de 21 de enero, por citar algunas de las más recientes) que el órgano de contratación goza de discrecionalidad en la configuración de la prestación y de sus características técnicas, siempre y cuando las mismas encuentren adecuado fundamento y justificación en las necesidades y fines perseguidos por la contratación proyectada. Como señalábamos en nuestra Resolución 401/2020, de 19 de noviembre, reiterando a su vez doctrina previa de este Órgano, “es el órgano de contratación el que, conocedor de las necesidades administrativas que demanda la Administración y conocedor también del mejor modo de satisfacerlas, debe configurar el objeto del contrato atendiendo a esos parámetros, sin que esta discrecionalidad en la conformación de la prestación a contratar pueda ser sustituida por la voluntad de los licitadores y sin que la mayor o menor apertura a la competencia de un determinado procedimiento de adjudicación tenga que suponer en sí misma una infracción de los principios de competencia, libre acceso a las licitaciones e igualdad y no discriminación, cuando encuentra su fundamento en las necesidades o fines a satisfacer mediante la contratación de que se trate, como sucede en el caso enjuiciado. (...)».

Como, asimismo señala el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (v.g., entre otras muchas, en las Resoluciones 244/2016, 362/2022 y 812/2022), que el contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, correspondiendo a esta apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato y siendo la determinación de su objeto una facultad discrecional de la Administración, sometida a la justificación de la necesidad de la contratación y a las limitaciones de los artículos 28.1 y 99 de la LCSP. Por ello, señala el citado Tribunal que la pretensión de la recurrente no puede sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que persigue. Y concluye que no deben olvidarse, pues, las amplias facultades del órgano de contratación a la hora de la determinación y conformación del objeto contractual, gozando de un amplio margen de discrecionalidad para determinar los requisitos de la prestación que se pretende contratar.

Por último, en términos parecidos se ha pronunciado la Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 10 de noviembre de 2017 (asunto T-688/15) al señalar que el poder adjudicador dispone de una amplia libertad de apreciación respecto de los elementos para tener en cuenta a la hora de decidir la adjudicación del contrato siempre que respete los principios de proporcionalidad e igualdad de trato.

Siendo cierto lo anterior, no lo es menos el que esa matización que hace el órgano de contratación en el informe al recurso, relativa a que ha optado por equiparar, a efectos de organización del servicio, las zonas que no cuentan con una asignación horaria expresa en el anexo VIII del PPT a los parámetros de limpieza y frecuencia establecidos para la zona B, debió haberla indicado de forma expresa en el citado anexo VIII, pues la actual redacción de mismo se presta a confusión tal y como le ha ocurrido a la recurrente, sin que dicha irregularidad que se ha de calificar como no invalidante origine como parece pretender la organización sindical recurrente la insuficiencia del presupuesto base de licitación.

Sobre ello, habrá de ser la entidad adjudicataria dentro de las exigencias previstas en el PPT y de sus dotes de organización del servicio, quien distribuya los recursos humanos entre los distintos centros.

En consecuencia, procede desestimar en los términos expuestos las denuncias de la recurrente relativas al anexo VIII del PPT.

3. Asimismo, ha de rechazarse la afirmación de la recurrente de que existen otros aspectos que pueden agravar aún más las consecuencias del establecimiento de un presupuesto base de licitación insuficiente, como es el hecho de que se admita la posibilidad de ofertar a la baja, lo que disminuye aún más la capacidad de la entidad adjudicataria de hacer frente, como debe, a sus obligaciones sociales y laborales.



Pues bien, como parece deducirse de las alegaciones de la recurrente uno de los criterios de adjudicación es el precio, que lógicamente puntúa en función de lo que las distintas entidades licitadoras oferten a la baja. En este sentido, en el supuesto que se examina conforme a la normativa contractual no era obligatorio que el órgano de contratación estableciera como criterio de adjudicación el precio, pero tampoco lo es que las distintas entidades licitadoras lo oferten a la baja o muy a la baja. Así las cosas, la presente denuncia del recurso establecida a mayores por la propia recurrente deja de tener virtualidad, al haberse desestimado las alegaciones relativas a la insuficiencia del presupuesto base de licitación, por lo que dicha denuncia relativa al precio ha de rechazarse.

Procede, pues, desestimar en los términos expuestos la denuncia de la recurrente relativa al precio como criterio de adjudicación y con ella el recurso interpuesto.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **FEDERACIÓN DE SANIDAD Y SECTORES SOCIO-SANITARIOS DE COMISIONES OBRERAS** contra el anuncio de licitación y los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio de limpieza, gestión de residuos y servicios complementarios descritos en el pliego de prescripciones técnicas con valor social y medioambiental de los distritos sanitarios de la provincia de Málaga pertenecientes al Servicio Andaluz de Salud vinculados a la central provincial de compras de Málaga», expediente número CONTR 2024 0001175047, convocado por el Hospital Universitario Regional de Málaga, adscrito al Servicio Andaluz de Salud.

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. 79/2025, de 20 de junio.

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

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

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

