

Recurso 362/2025
Resolución 434/2025
Sección Primera

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

Sevilla, 18 de julio de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN ESTATAL DE ENTIDADES DE SERVICIOS DE ATENCIÓN A DOMICILIO (ASADE)** contra el anuncio, pliegos, informe económico financiero, memoria justificativa y demás documentación que rigen el contrato denominado “Servicio de ayuda a domicilio dentro del ámbito del municipio de Moguer, en los núcleos urbanos de Moguer y Mazagón” convocado por el Ayuntamiento de Moguer (Huelva) (Expte. 2_2.4.2.1/2025), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 4 de junio de 2025, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato indicado en el encabezamiento. Ese mismo día, los pliegos fueron publicados en el perfil, siendo el valor estimado del contrato 34.057.436,42 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y demás normas de aplicación, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada disposición legal.

SEGUNDO. El 25 de junio tuvo entrada en el Registro de la Administración General del Estado, dirigido al Ayuntamiento de Moguer, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por ASADE contra los pliegos y demás documentación contractual del servicio referenciado en el encabezamiento.

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

El 4 de julio de 2025, este Tribunal acordó la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación, incluida la del plazo de presentación de ofertas.

Habiéndose presentado ofertas a la fecha de la suspensión acordada, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los interesados, mediante escrito de 10 de julio, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones, no habiéndose presentado ninguna en el plazo concedido.

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 recurrente para la interposición del presente recurso especial.

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

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

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

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

En el supuesto analizado, la asociación empresarial recurrente impugna los pliegos y el resto de documentos contractuales que rigen el contrato de servicios referenciado en el encabezamiento, por considerar básicamente que el objeto contractual no está debidamente definido y que uno de los criterios de adjudicación consistente en el compromiso de mejora de las condiciones salariales de las personas trabajadoras carece de vinculación al objeto; todo lo cual produce, según manifiesta, una vulneración de los principios de igualdad de trato, proporcionalidad, transparencia y libre concurrencia.

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



TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra los pliegos y demás documentos contractuales que rigen un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros y es convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública; por tanto, debe admitirse el recurso al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 a) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

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

QUINTO. Fondo del asunto: sobre el motivo relativo a la determinación del objeto del contrato

I. Alegaciones de la asociación recurrente

Solicita la anulación de los pliegos y demás documentación objeto de impugnación, fundando esta pretensión en dos motivos que se expondrán en este fundamento de derecho y en el siguiente:

En un primer motivo, ASADE, tras reproducir las cláusulas del pliego relativas al objeto, necesidades administrativas a satisfacer y plazo de duración del contrato, esgrime que el alcance y el objeto del servicio no están debidamente definidos *“dado que en los Pliegos no se indica con claridad y exactitud el objeto del contrato, la totalidad de horas en qué consistirá la prestación del servicio o las especificaciones técnicas necesarias para que los licitadores conozcan, a la luz de los referidos Pliegos, el alcance del servicio licitado”*. Estima vulnerados los artículos 1, 28 y 35 de la LCSP en cuanto imponen la definición previa de las necesidades a satisfacer y del objeto del contrato.

Argumenta que el órgano de contratación es conocedor de que licita un servicio cuyo número de horas desconoce, toda vez que el apartado 3.1 del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) señala que *“El precio del contrato se ha determinado mediante una estimación de las horas de prestación de este servicio en el año 2024, por lo que no se puede estimar antes de la licitación la necesidad exacta de horas necesarias, dado que depende de los usuarios a los que se le apruebe la prestación de este servicio”*; lo que, a juicio de la recurrente, supone una indefinición del objeto.

A mayor abundamiento, esgrime que en el apartado b) de la cláusula 20 del PCAP se establece, como criterio de desempate, el mayor porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social en la plantilla de cada empresa, primando en caso de igualdad el mayor número de trabajadores fijos con discapacidad en plantilla, o el mayor número de personas trabajadoras en inclusión en plantilla. A juicio de ASADE, este criterio de desempate resultaría discriminatorio, en tanto que una gran empresa siempre tendrá un mayor número de trabajadores con discapacidad en plantilla que una pequeña; y como quiera que la no definición correcta del objeto del contrato aboca a empates entre varias ofertas, a través del criterio de desempate expuesto, el órgano de contratación podría estar colocando a las grandes empresas en una situación de ventaja en detrimento de aquellas empresas con una plantilla más reducida; hecho contrario a los principios de libre acceso de igualdad de trato consagrados en el artículo 1 de la LCSP.

II. Alegaciones del órgano de contratación

Se opone a los argumentos del recurso, esgrimiendo -en síntesis- los siguientes:



1. En la cláusula 1 del PCAP se define expresamente y de forma resumida el objeto del contrato como la prestación del servicio de ayuda a domicilio dentro del ámbito del municipio de Moguer, en los núcleos urbanos de Moguer y Mazagón. Asimismo, para la definición pormenorizada del objeto se hace una remisión al propio PCAP y al pliego de prescripciones técnicas (PPT), que citan, a su vez, la regulación aplicable al servicio concretada en la Orden de 27 julio de 2023 por la que se regula el Servicio de Ayuda a Domicilio en la Comunidad Autónoma de Andalucía y la Ley 39/2006 de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia o normativa que la sustituya.

Añade que, al constituir este servicio una prestación garantizada del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, el Ayuntamiento no puede apartarse de esta regulación, pasando a definir en el PPT las distintas características de la prestación objeto del contrato

2. En cuanto a las necesidades administrativas a cubrir, la cláusula 2 del PCAP indica que mediante esta contratación se satisface la siguiente necesidad: *“atender a las personas con déficits de autonomía en su propio hogar, facilitándoles que puedan seguir en su entorno, previniendo situaciones de deterioro y evitando internamientos innecesarios, así como situaciones de desarraigo”*; y posteriormente la cláusula 2 del PPT establece de forma más detallada dichas necesidades como *“la mejora de la calidad de vida, la promoción de la autonomía personal para facilitar la permanencia y la inclusión social de las personas en su medio habitual, la prevención de las situaciones que puedan motivar un deterioro físico o psíquico y la intervención en situaciones de riesgo social o desprotección”*.

3. A priori no se pueden determinar por el Ayuntamiento el número de usuarios, puesto que ello depende de las personas a las que se reconozca el derecho a esta prestación social; siendo de aplicación la Disposición adicional trigésima tercera de la LCSP relativa a los contratos de suministros y servicios en función de necesidades, como es el caso. Sostiene el órgano de contratación que no se ha hecho otra cosa que dar cumplimiento a la normativa de aplicación y, en este sentido, la cláusula 3.1 del PCAP dispone que procede fijar un precio por hora dadas las características del servicio y que el precio del contrato se ha determinado mediante una estimación de las horas de prestación del servicio en 2024.

4. Respecto a la cláusula de desempate, el órgano de contratación señala que la cláusula 20 b) del PCAP establece los mismos criterios de desempate que el artículo 147.2 de la LCSP y que, además, no pueden resultar discriminatorios, pues no tienen que ver con el tamaño de la empresa ya que se refieren a un porcentaje sobre la plantilla y no a su cuantificación numérica.

III. Consideraciones del Tribunal

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen. Del escrito de recurso se desprende que ASADE basa fundamentalmente la indefinición del objeto del contrato en la indeterminación del número de horas del servicio, aunque también incide en que los pliegos no indican con claridad el objeto ni sus especificaciones técnicas. No obstante, no puede compartirse este argumento de la recurrente.

El objeto del contrato, definido con carácter general en la cláusula 1 del PCAP como *“servicio de ayuda a domicilio dentro del ámbito del municipio de Moguer, en los núcleos urbanos de Moguer y Mazagón”*, se concreta en el PPT en cuanto a sus características, objetivos, población a la que va dirigido, premisas para su ejecución y modalidades de prestación. Asimismo, los pliegos prevén la aplicación al servicio de lo dispuesto en 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 y en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.



No se aprecia, pues, indeterminación en la configuración del objeto contractual, de modo que los licitadores ignoren a la hora de presentar sus ofertas qué servicio han de prestar y en qué condiciones. Al menos, ASADE no justifica en su recurso qué inseguridad jurídica pueden provocar los pliegos a los potenciales licitadores en cuanto al alcance de la prestación y las tareas a ejecutar.

En realidad, la asociación recurrente pone el énfasis en la indeterminación del número de horas de prestación del servicio, no considerando suficiente la estimación de horas que se realiza en el PCAP. Al respecto, el apartado 3.1 del PCAP, en lo que aquí interesa, señala que *“El precio del contrato se ha determinado mediante una estimación de las horas de prestación de este servicio en el año 2024, por lo que no se puede estimar antes de la licitación la necesidad exacta de horas necesarias, dado que depende de los usuarios a los que se le apruebe la prestación de este servicio.*

Los costes calculados para la determinación del presupuesto máximo de licitación han sido elaborados teniendo en cuenta el precio vigente de la hora del servicio establecido por la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía y de acuerdo con las necesidades estimadas para la duración del contrato, partiendo de la experiencia de anteriores procesos de licitación, con el mismo objeto de contrato. Se considera, en consecuencia, que la determinación del presupuesto realizada es adecuada a las características del objeto del contrato que se pretende realizar.

Al tratarse de un servicio a ejecutar de forma sucesiva y por precio unitario, en el que el número de horas necesarias a prestar a las personas usuarias está subordinado a las necesidades de la Administración, que se ampliarán o minorarán en función de las personas usuarias que accedan al servicio por prescripción de los servicios sociales en su caso, o por los servicios sociales municipales, debe establecer un presupuesto base de licitación que tendrá la consideración de presupuesto máximo, conforme a lo dispuesto en la disposición adicional 33ª de la LCSP”.

La Disposición adicional trigésima tercera de la LCSP dispone, bajo la rúbrica *“Contratos de suministros y servicios en función de las necesidades”* que *“En los contratos de suministros y de servicios que tramiten las Administraciones Públicas y demás entidades del sector público con presupuesto limitativo, en los cuales el empresario se obligue a entregar una pluralidad de bienes o a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario, sin que el número total de entregas o prestaciones incluidas en el objeto del contrato se defina con exactitud al tiempo de celebrar este, por estar subordinadas las mismas a las necesidades de la Administración, deberá aprobarse un presupuesto máximo.*

En el caso de que, dentro de la vigencia del contrato, las necesidades reales fuesen superiores a las estimadas inicialmente, deberá tramitarse la correspondiente modificación. A tales efectos, habrá de preverse en la documentación que rija la licitación la posibilidad de que pueda modificarse el contrato como consecuencia de tal circunstancia, en los términos previstos en el artículo 204 de esta Ley. La citada modificación deberá tramitarse antes de que se agote el presupuesto máximo inicialmente aprobado, reservándose a tal fin el crédito necesario para cubrir el importe máximo de las nuevas necesidades”.

En efecto, la LCSP admite la figura del contrato de servicios en función de necesidades, donde el servicio se presta de forma sucesiva y por precio unitario al no conocerse con exactitud, en el momento de la celebración del contrato, el alcance exacto de las prestaciones a ejecutar pues ello dependerá de las necesidades de la Administración durante la vigencia del contrato.

La contratación en liza responde a esta figura, de modo que el órgano de contratación ha fijado un número de horas estimado en cada anualidad del contrato para poder fijar el presupuesto de licitación, sin perjuicio de que



ese presupuesto máximo pueda modificarse sin las necesidades reales fuesen superiores a las estimadas inicialmente.

No existe, pues, indeterminación del objeto por el hecho de haberse efectuado una estimación del número de horas del servicio. Al contrario, dada la naturaleza del servicio, la regulación que ha efectuado el pliego encuentra acomodo en lo dispuesto en la Disposición adicional antes citada de la LCSP.

Por último, no puede tampoco darse la razón a ASADE en cuanto a la vulneración del principio de igualdad que supone, a su juicio, la aplicación de los criterios de desempate del PCAP a los que, según manifiesta, aboca la indefinición del objeto. En primer lugar, ASADE no explica mínimamente por qué en esta licitación la supuesta indefinición del objeto que denuncia aboca a los referidos empates. Y, en segundo lugar, como señala el órgano de contratación, la cláusula 20 b) del PCAP, bajo la rúbrica “Criterios de desempate”, reproduce los ya establecidos en el artículo 147.2 de la LCSP, conforme al cual “*En defecto de la previsión en los pliegos a la que se refiere el apartado anterior, el empate entre varias ofertas tras la aplicación de los criterios de adjudicación del contrato se resolverá mediante la aplicación por orden de los siguientes criterios sociales, referidos al momento de finalizar el plazo de presentación de ofertas:*

- a) *Mayor porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social en la plantilla de cada una de las empresas, primando en caso de igualdad, el mayor número de trabajadores fijos con discapacidad en plantilla, o el mayor número de personas trabajadoras en inclusión en la plantilla.*
- b) *Menor porcentaje de contratos temporales en la plantilla de cada una de las empresas.*
- c) *Mayor porcentaje de mujeres empleadas en la plantilla de cada una de las empresas.*
- d) *El sorteo, en caso de que la aplicación de los anteriores criterios no hubiera dado lugar a desempate”.*

Asimismo, asiste la razón al órgano de contratación, cuando arguye que tales criterios suponen una situación de ventaja para las grandes empresas en detrimento de empresas con plantilla más reducida porque los criterios de desempate se establecen como porcentajes de la plantilla de cada empresa y no computando el mayor o menor número de trabajadores en las situaciones descritas o de contratos temporales, según los casos.

El motivo debe, pues, desestimarse.

SEXTO. Fondo del asunto: sobre el motivo relativo a la impugnación del criterio de adjudicación “compromiso de mejora de las condiciones salariales de las personas trabajadoras”

I. Alegaciones de la asociación recurrente

En este segundo motivo del recurso, ASADE impugna uno de los criterios de adjudicación establecidos en la cláusula 16 del PCAP, referente a una mejora salarial cuya redacción es la siguiente: “*Compromiso de mejora de las condiciones salariales de las personas trabajadoras: incremento de hasta el 0.5 % del plus de antigüedad sobre el convenio de ayuda a domicilio de aplicación. (Hasta 5 puntos). Se otorgará 1 punto por cada 0.1% de incremento del plus hasta un máximo de 5 puntos”.*

Sostiene, en síntesis, que este criterio de adjudicación no está convenientemente justificado en el expediente (al menos en los pliegos) y no está vinculado al objeto del contrato -pues no cabe deducir una mejor prestación del servicio ofertado como consecuencia de la mejora salarial-, resulta discriminatorio y no garantiza la evaluación de las ofertas en condiciones de competencia efectiva. Asimismo, su ponderación con hasta 5 puntos sería determinante para la adjudicación del contrato.

Estima que se ha vulnerado el artículo 145 de la LCSP y concluye que el criterio de adjudicación impugnado ya estaba previsto, con idéntica redacción, en la anterior licitación; siendo recurrido ante este Tribunal por idéntica



razón, quien dictó la Resolución 251/2024 estimatoria del motivo. Asimismo, cita en apoyo de su argumentación resoluciones de Órganos de resolución de recursos contractuales y de Tribunales de justicia, así como informes de Órganos consultivos en materia de contratación pública y de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que considera que avalan su postura.

II. Alegaciones del órgano de contratación

Se opone a los argumentos del recurso, esgrimiendo los siguientes:

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 140 del Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía, se ha modificado 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, entre otros el artículo 23 de la citada Orden, en cuya redacción se establece -en lo que aquí interesa- que *“las mejoras de las condiciones salariales de las personas trabajadoras tendrán un peso máximo de un 5%”*.

El órgano de contratación sostiene que el PCAP ha cumplido escrupulosamente lo dispuesto en la Orden, pues al establecerse un máximo de 5 puntos sobre un total de 100, se cumple con el requisito de la Orden que dispone que este criterio de adjudicación puede tener un peso máximo del 5%.

Asimismo, señala que también se ha justificado la elección de este criterio al final de la cláusula 14 del PCAP que indica: *“(..) Con estas mejoras sociales y retributivas a los trabajadores de la empresa adjudicataria se pretende que la plantilla reciba unos incentivos que la mantengan en una dirección hacia la máxima calidad y eficacia, teniendo gran importancia este contrato para los intereses del municipio por el gran número de usuarios dependientes, haciendo especialmente necesario un plus de calidad en la prestación de los trabajadores que desempeñan este servicio, siendo una forma de incentivación, que aportaría una ventaja comparativa”*.

Y concluye que el motivo del recurso no debe prosperar ya que el Ayuntamiento se ha limitado a dar cumplimiento a lo establecido en la referida Orden en cuanto a los criterios para la adjudicación del contrato, justificando la elección del criterio, su objetividad y la vinculación al objeto del contrato.

III. Consideraciones del Tribunal

La controversia se ciñe al examen de legalidad del criterio social establecido en el PCAP, con la siguiente redacción *“Compromiso de mejora de las condiciones salariales de las personas trabajadoras: incremento de hasta el 0.5 % del plus de antigüedad sobre el convenio de ayuda a domicilio de aplicación. (Hasta 5 puntos). Se otorgará 1 punto por cada 0.1% de incremento del plus hasta un máximo de 5 puntos”*;

Al respecto, conviene precisar que el PCAP establece dos criterios de carácter social: el ya reproducido referido a una mejora salarial y otro relativo al *“Compromiso del adjudicatario de incluir mejoras sociales a las establecidas en el convenio colectivo de aplicación en materia de conciliación de la vida familiar.”* Este último no es motivo de impugnación, si bien se encuentra justificada su elección en el PCAP conjuntamente con el otro criterio.

En efecto, el PCAP indica que *“La inclusión de los criterios de adjudicación establecidos en el apartado 6 y 7, previstos en el artículo 23 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. Criterios de adjudicación que la propia orden lo conecta con el artículo 145 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos*



del Sector Público. Con estas mejoras sociales y retributivas a los trabajadores de la empresa adjudicataria se pretende que la plantilla reciba unos incentivos que la mantengan en una dirección hacia la máxima calidad y eficacia, teniendo gran importancia este contrato para los intereses del municipio por el gran número de usuarios dependientes, haciendo especialmente necesario un plus de calidad en la prestación de los trabajadores que desempeñan este servicio, siendo una forma de incentivación, que aportaría una ventaja comparativa” (el subrayado es nuestro).

Pues bien, el artículo 23 de la Orden de 27 de julio de 2023, en su nueva redacción dada por el Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía, establece -en lo que aquí interesa- que “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:

(...)

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%”.

En su informe al recurso, el órgano de contratación señala que el pliego ha dado cumplimiento a lo dispuesto en la Orden de 27 de julio de 2023. No obstante, se ha de tener en cuenta que la Orden solo prevé el peso máximo de la mejora salarial en el conjunto de los criterios de adjudicación, pero no especifica ninguna mejora salarial concreta, ni mucho menos puede definir a priori la vinculación al objeto de ninguna de ellas.

En definitiva, lo que se quiere indicar es que la Orden regula la máxima ponderación de la mejora salarial pero no la concreta mejora ni su justificación. Tal menester compete a cada órgano de contratación con ocasión de sus respectivas licitaciones.

Por otro lado, ninguna duda cabe de que los aspectos sociales y en concreto las mejoras salariales pueden ser criterios de adjudicación. La única cuestión por determinar es si una mejora salarial concreta constituye o no un criterio válido de adjudicación en función de que cumpla o no los requisitos legales previstos en el artículo 145.5 de la LCSP, conforme al cual “Los criterios a que se refiere el apartado 1 que han de servir de base para la adjudicación del contrato se establecerán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo, y deberá figurar en el anuncio que sirva de convocatoria de la licitación, debiendo cumplir los siguientes requisitos:

a) En todo caso estarán vinculados al objeto del contrato, en el sentido expresado en el apartado siguiente de este artículo.

b) Deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.

c) Deberán garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva e irán acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores con el fin de evaluar la medida en que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación. En caso de duda, deberá comprobarse de manera efectiva la exactitud de la información y las pruebas facilitadas por los licitadores”.



Al respecto, puede resultar ilustrativa la Resolución 63/2024, de 1 de febrero, de este Tribunal en la que señalábamos lo siguiente:

<< Pues bien, ciertamente este Tribunal, al igual que el TACRC, ha mantenido hasta ahora una doctrina uniforme a propósito de las mejoras salariales como criterio de adjudicación. Entre otras, nuestra Resolución 412/2020, de 26 de noviembre, compartiendo el criterio del TACRC, analizó la vinculación al objeto del contrato del criterio sobre mejoras salariales del personal adscrito a la prestación del servicio contratado; y vino a concluir que la justificación del criterio consistente en que un mejor salario repercutirá en una mejor calidad de la prestación era vaga e imprecisa. En tal sentido, manifestábamos que “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: la convicción de que un mejor salario supondrá mejor calidad en la prestación es una hipótesis incierta, que no depende de factores objetivos, sino de las circunstancias subjetivas de cada trabajador. (...).

3. No se fundamenta la afirmación del órgano de contratación de que la mejora salarial proporcionará una mejor relación calidad-precio de la prestación. Muy al contrario, el salario que un licitador satisfaga a sus trabajadores 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 (i) se evaluarían sobre la base de convenios colectivos distintos dentro del territorio nacional o respecto de empresas de otros países miembros y (ii) favorecerían a la postre a licitadores con mayor capacidad económica, sin reportar un beneficio claro para el servicio.

4. En última instancia, 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. (...).”

Un examen de esta doctrina del Tribunal -acuñada en la resolución parcialmente transcrita- permite concluir que, hasta la fecha, ha sido, en esencia, la insuficiente o inadecuada justificación de la vinculación del criterio de adjudicación al objeto del contrato lo que ha determinado la anulación de las mejoras salariales como criterio de adjudicación. En definitiva, lo que queremos indicar es que dichas mejoras no son, en sí mismas, un criterio de adjudicación inválido, pudiendo



admitirse si se motiva adecuadamente su vinculación al objeto del contrato y se cumplen el resto de los requisitos legales de todo criterio de adjudicación.

Es más, el propio artículo 145.2 de la LCSP dispone que “Los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato en la forma establecida en el apartado 6 de este artículo, que podrán ser, entre otros, los siguientes:

1.º La calidad, incluido el valor técnico, las características estéticas y funcionales, la accesibilidad, el diseño universal o diseño para todas las personas usuarias, las características sociales, medioambientales e innovadoras, y la comercialización y sus condiciones;

(...)

Las características sociales del contrato se referirán, entre otras, a las siguientes finalidades: el fomento de la integración social de personas con discapacidad, personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato y, en general, la inserción sociolaboral de personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social; la subcontratación con Centros Especiales de Empleo o Empresas de Inserción; los planes de igualdad de género que se apliquen en la ejecución del contrato y, en general, la igualdad entre mujeres y hombres; el fomento de la contratación femenina; la conciliación de la vida laboral, personal y familiar; la mejora de las condiciones laborales y salariales; la estabilidad en el empleo; (...). (El subrayado es nuestro).

Por otro lado, hemos de recordar que ya la Comunicación de la Comisión Europea, de 3 de marzo de 2010, denominada “Europa 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador” puso uno de sus focos de atención en un crecimiento integrador derivado de un alto nivel de empleo que promueva la cohesión económica, social y territorial. De este modo, la vigente LCSP, con base en la Directiva 2014/24/UE, pretende que se utilice la contratación pública como instrumento para implementar las políticas tanto europeas como nacionales en materia social y de otra índole; dando cabida a las mejoras salariales como criterio social de adjudicación y sobre la base de que la lista de criterios de adjudicación del artículo 67 de la Directiva no es exhaustiva.

Como señala la Resolución 192/2022, de 15 de diciembre, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León “(...) el artículo 145.2 LCSP, indica específicamente que la relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos. Entre estos se refiere un listado de factores sociales y medioambientales que podrán incluirse como criterios de adjudicación, entre los que se encuentra la “mejora de las condiciones laborales y salariales” o “la estabilidad en el empleo”, entre otras, sin precisar si deben ofrecer un rendimiento directo para el contrato.

En este sentido, el considerando 92 de la Directiva 24/2014 establece que “En el contexto de la mejor relación calidad-precio, la presente Directiva incluye una lista no exhaustiva de posibles criterios de adjudicación que incluyen aspectos sociales y medioambientales. Se debe alentar a los poderes adjudicadores a elegir los criterios de adjudicación que les permitan obtener obras, suministros y servicios de gran calidad que respondan lo mejor posible a sus necesidades”.

Precisamente la apertura, entre otros, a estos criterios, supone una concreción de la visión estratégica de la contratación del sector público.



Esta visión permite sostener que nada impide que la mejora salarial sea un criterio de adjudicación, siempre que se justifique su vinculación al objeto del contrato, no haga referencia a las características subjetivas de la empresa, y respete los principios de “libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos”, y “la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa” (artículo 1.1 de la LCSP)”.

En definitiva, la nueva norma contractual otorga un carácter instrumental a la contratación pública como posible vehículo o medio de implementación de políticas sociales, siendo los criterios de adjudicación uno de los modos para la aplicación de dichas políticas; eso sí, cumpliéndose unos determinados requisitos -por otro lado, comunes a cualquier criterio de adjudicación- que recoge el artículo 145.5 del texto legal; a saber, vinculación al objeto del contrato y su formulación de manera objetiva con respeto a los principios de igualdad, transparencia y proporcionalidad.

Aclarado lo anterior, se está en condiciones de concluir que la legalidad del criterio de adjudicación social objeto de esta litis no puede analizarse, en abstracto, sino atendiendo a la casuística del caso concreto.

En el supuesto analizado, la memoria justificativa del expediente se dedica con extensión a argumentar por qué las mejoras salariales y otras condiciones laborales fijadas como criterio de adjudicación redundan en una mayor calidad en la prestación del servicio. Nos remitimos, para evitar reiteraciones, al detalle de tales motivos que han quedado expuestos en esta resolución.

Así, se indica en la memoria que, en el servicio de operación y supervisión de Salud Responde, el factor humano es fundamental hasta el punto de que las retribuciones del personal adscrito al contrato constituyen más del 99% de los costes directos. Se señala que el servicio lo conforman unos 800 gestores telefónicos, siendo imprescindible un nivel de conocimientos, habilidades y formación que permita dar respuesta adecuada a la amplitud, complejidad y criticidad de la cartera de servicios de Salud Responde; lo que no se ve, en absoluto, favorecido por la elevada rotación y movilidad del personal dentro del sector de “contact center”.

Insiste la memoria en que esta alta movilidad hace necesaria una estrategia que permita retener talento en un servicio tan esencial para la ciudadanía, pues la calidad del servicio depende de la profesionalización y formación de su personal, de ahí las mejoras laborales y sociales como herramientas dirigidas a reducir la rotación y la pérdida del conocimiento y formación adquiridos.

En definitiva, pues, queda explicitado en el expediente que dos son las circunstancias concurrentes para justificar la mejora de las condiciones salariales, como uno de los criterios de adjudicación de índole social contemplados en el pliego: de un lado, la amplitud y complejidad de las tareas que debe desempeñar el personal encargado de ejecutar la prestación en un sector crítico como es la atención a los usuarios del sistema sanitario público; y de otro lado, la peculiaridad que presenta el sector de “contact center” donde la tasa de rotación es elevada.

Ambas circunstancias unidas provocan una pérdida irrecuperable de conocimiento, habilidades y profesionalidad en un ámbito de actividad donde estas cualidades del personal son fundamentales para garantizar los niveles de calidad exigibles en la prestación del servicio. Así las cosas, ciertas mejoras de las condiciones laborales y sociales pueden coadyuvar de un modo objetivo a reducir la movilidad en este sector laboral, y ello redundará claramente en una retención de los niveles de conocimiento, habilidad profesional y formación conseguidos por el



personal encargado de ejecutar el contrato, lo que favorecerá claramente la realización de la prestación.

Cabe, pues, concluir que la justificación de la vinculación del criterio al objeto del contrato no es, en el supuesto en liza, vaga, genérica ni subjetiva, como sucedía en otros casos analizados por este Tribunal en sus resoluciones.

Existe, a nuestro juicio, una clara diferencia entre (i) considerar que una mejora salarial en los trabajadores encargados de ejecutar el contrato proporcionará un servicio de mayor calidad y (ii) considerar, como en el supuesto examinado, que la mejora salarial -junto al resto de condiciones laborales- favorece la calidad en la prestación del servicio al contribuir a una reducción de la movilidad del personal evitando pérdida de habilidades, formación y experiencia en un ámbito de actividad específico como el aquí analizado.

En el primer caso, no hay dato objetivo alguno que avale la mayor calidad por el mero hecho del mayor salario, pues se hace depender la mejor ejecución de una mayor motivación y rendimiento del trabajador al que se le incrementa el sueldo; circunstancia que es puramente hipotética y en última instancia va a depender de las cualidades personales de cada trabajador; mientras que en el segundo caso, la mejora salarial favorece objetivamente la estabilidad y por ende, la reducción de la movilidad del personal en un servicio crítico, sensible y de cierto nivel de complejidad, donde la experiencia y formación adquiridas son claves.

Como señaló la Resolución la 359/2019, de 28 de noviembre, del Tribunal Catalán de contratos del Sector Público, ante el criterio relativo a las mejoras salariales en un contrato de servicios de ayuda a domicilio, “el hecho de que se trate de un contrato de los que tienen por objeto la prestación de servicios a las personas –y que, como tales, tienen asignado un régimen diferenciado por la LCSP, tanto por su inclusión en el anexo IV antes referido, como por las previsiones específicas establecidas en el artículo 312 de la LCSP-, en los cuales el factor principal en la estructura de costes es justamente el del personal, ocurre un elemento diferenciador y coadyuvante en la apreciación de la vinculación entre el criterio objeto de controversia y el objeto del contrato en términos de resultados o rendimiento, siempre que la garantía de calidad y continuidad del servicio resulta particularmente vinculada”.

Ahora bien, llegados a este punto, si bien a la vista de la memoria obrante en el expediente puede estimarse la vinculación al objeto contractual de la mejora social analizada, se echa en falta una justificación más exhaustiva de un elemento esencial para reconocer aquella vinculación, y es el relativo a la alta rotación del personal. A tal efecto, en la memoria se indica que “En el sector del contact center según datos publicados el pasado mes de junio por la Asociación CEX (de Compañías de Experiencia con Cliente), cuyos asociados representan en la actualidad el 88 % de la facturación total en España, la facturación total se incrementó un 5,78% respecto de las cifras del año anterior. Las entidades de CEX dieron trabajo el año pasado a un total de 96.614 personas, siendo el 69% concentrado en Andalucía, Cataluña y Madrid. Actualmente, de acuerdo con un informe de Adecco (2020), el problema de la rotación está en el punto de mira de muchas empresas españolas puesto que la rotación se encuentra en un 22,6%. Esta cifra se sitúa muy por encima del porcentaje de rotación ideal para el sector de servicios, estimada en un 8.2% (IPSOS, 2013). No obstante, se deben de tomar estos datos como aproximados, puesto que, de acuerdo con Posey (2019), muchos call centers prefieren no compartir sus datos para elaborar una media y prefieren centrarse en su propia rotación. La alta rotación de personal y la consecuente formación de nuevos empleados supone un problema al que, a menudo, las empresas y organizaciones deben



enfrentarse, y en mayor medida los call centers (Hillmer et al., 2004), las consecuencias son que niveles de alta rotación en servicios críticos como Salud Responde y 061 generan, no solo una disminución en los niveles de producción ya que cuando el candidato se incorpora al nuevo puesto de trabajo debe recibir la formación inicial necesaria para desarrollar su actividad por lo que el tiempo en el que la producción se ve disminuida es aún mayor, sino también disminución de niveles de calidad ya que puede surgir como consecuencia de tener que alcanzar el objetivo establecido con menos miembros del equipo, lo que provoca que se realicen los trabajos más rápidamente y prestando menor atención, y añadido a un clima laboral desfavorable puesto que cuando un empleado se va, se producen cambios en los UOPIS pudiendo afectar negativamente a la confianza en el equipo y con ello, a la efectividad del trabajo”.

Parece claro, tras estos datos de la memoria, que la rotación existe en el sector de “contact center” y que ello perjudica objetivamente el servicio que se presta. No obstante, nuestro análisis se centra en el servicio de operación y supervisión de Salud Responde que ha de llevarse a cabo por gestores telefónicos y supervisores de una empresa de aquel sector y es aquí donde la memoria tendría que haber sido más precisa en su análisis sobre la rotación.

Así, el dato genérico de los porcentajes de rotación del sector en su conjunto no arroja información ni justificación concreta sobre la movilidad del personal de “contact center” en el ámbito de actividad que examinamos. Se echa en falta un estudio de la evolución de los niveles de rotación en este servicio desde la puesta en marcha de Salud Responde hasta la fecha y una aproximación objetiva de cómo este criterio, establecido en anteriores licitaciones -al menos en la inmediatamente anterior a la examinada como se desprende de los escritos de las partes- ha contribuido a mantener y/o mejorar los estándares de calidad exigibles. Esta justificación “ad hoc” es la que permitiría tener datos ciertos y objetivos sobre la vinculación del criterio en esta contratación específica >>.

Por consiguiente, nada obsta a que una mejora salarial pueda ser un criterio válido de adjudicación, pero debe quedar justificada en el expediente su vinculación al objeto del contrato; vinculación que ha de poder determinarse de un modo objetivo sin que quepa fundamentarse en factores subjetivos que dependan de las cualidades de cada trabajador.

En el supuesto analizado, la mejora salarial consiste en el compromiso de incremento del plus de antigüedad hasta el 0.5% sobre el convenio de ayuda a domicilio de aplicación y su justificación reside, en síntesis, en que la misma supone un incentivo para la plantilla que aportará una ventaja comparativa pues determinará un plus de calidad en la prestación de los trabajadores.

A juicio de este Tribunal, la justificación es insuficiente para determinar en todo caso una ventaja o plus de calidad en la prestación del servicio, toda vez que no se asienta en elementos objetivos. En definitiva, ese plus de calidad dependerá, en última instancia, de las cualidades subjetivas de cada trabajador y de la singular motivación que para él suponga recibir un incremento salarial, al que tendrá derecho en todo caso durante toda la vida del contrato, con independencia de cuál sea su motivación para la ejecución de la prestación, sin que sea demostrable o verificable objetivamente que el incremento salarial va a suponer un plus de calidad en la realización del servicio.

En cuanto al resto de requisitos legales de los criterios de adjudicación, hemos de señalar que la ponderación del criterio analizado dentro de la puntuación global de los mismos no resulta *a priori* desproporcionada, a lo que se



une que el órgano de contratación se ha ajustado en este punto a la ponderación máxima prevista en la Orden de 27 de julio de 2023.

Con base en las consideraciones realizadas, el motivo debe ser estimado. En los términos previstos en el PCAP, no queda justificada válidamente la vinculación al objeto del criterio de adjudicación analizado, conforme establece el artículo 145.5 de la LCSP.

En consecuencia, procede estimar parcialmente el recurso, con la anulación de los pliegos y el resto de los documentos contractuales impugnados, así como los demás actos del expediente relacionados con su aprobación, debiendo, en su caso, convocarse una nueva licitación.

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN ESTATAL DE ENTIDADES DE SERVICIOS DE ATENCIÓN A DOMICILIO (ASADE)** contra el anuncio, pliegos, informe económico financiero, memoria justificativa y demás documentación que rigen el contrato denominado “Servicio de ayuda a domicilio dentro del ámbito del municipio de Moguer, en los núcleos urbanos de Moguer y Mazagón” convocado por el Ayuntamiento de Moguer (Huelva) (Expte. 2_2.4.2.1/2025); y, en consecuencia, anular los actos impugnados a fin de que se proceda en los términos expuestos en el fundamento de derecho sexto 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 del contrato acordada por este Tribunal el 4 de julio de 2025.

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

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

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

