

Recurso 386/2025
Resolución 454/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 25 de julio de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por **J.G.B.** en su propio nombre y en el de otros trabajadores de la ASOCIACION HUMANOS CON RECURSOS contra los pliegos rectores del procedimiento de contratación denominado «Servicio de punto de encuentro familiar en las provincias de Cádiz y Sevilla», (Expediente CONTR 2025 302365), convocado por la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 19 y 20 de junio de 2025, respectivamente, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), y en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía el anuncio de licitación por procedimiento abierto y tramitación ordinaria del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. Asimismo, los pliegos y demás documentación que rigen la licitación fueron puestos a disposición de las personas interesadas en dicho perfil de contratante el mismo día 20 de junio. El valor estimado del contrato asciende a 5.034.667,78 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 11 de julio de 2025 tuvo entrada en el Registro Electrónico Común de la Administración General del Estado dirigido al órgano de contratación escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la persona indicada en el encabezamiento, contra los pliegos rectores de la contratación citada, solicitando la adopción de medida cautelar del procedimiento de adjudicación. Ese mismo día el recurso tuvo entrada en este Tribunal.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de idéntica fecha, se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución que posteriormente ha tenido entrada en este Tribunal.

Con fecha 18 de julio de 2025, este Tribunal adoptó la medida cautelar de suspensión del procedimiento solicitada por la recurrente mediante Resolución MC99/2025.

La Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones que considerasen oportunas, no habiéndose recibido en el plazo concedido para ello.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

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

SEGUNDO. Legitimación.

Procede a continuación abordar la legitimación de la persona física recurrente para la interposición del presente recurso especial. Situación analizada, ya anteriormente por este Tribunal, por ejemplo, en las Resoluciones 610/2023, de 1 de diciembre y 172/2024, de 22 de abril.

En este sentido, la fundamentación por parte de quien interpone el recurso especial exige realizar un examen acerca de su legitimación, dado que en el mismo se impugnan determinadas cláusulas de los pliegos por motivos de legalidad. Este Tribunal tiene declarado en varias resoluciones (v.g. Resolución 89/2021, de 11 de marzo) que esta legitimación en el nuevo marco legal queda constreñida a aquellos supuestos en que pueda deducirse fundadamente que la decisión impugnada implica que, en el proceso de ejecución contractual, el empleador incumpla las obligaciones sociales o laborales respecto a los trabajadores adscritos a la realización de la prestación. En este sentido, el primer párrafo del 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.»*

Sobre la legitimación activa se ha de indicar que el estudio de la legitimación pasa por analizar el acto impugnado y su incidencia sobre los intereses profesionales defendidos por la persona física. La clave, pues, está en la existencia de una conexión específica entre el acto impugnado y la actuación o el estatuto de la profesión. Ello obliga a conocer cuáles son los motivos que sustentan el recurso interpuesto.

La recurrente defiende su legitimación para interponer el recurso argumentando lo siguiente: *«también se reconoce legitimación a trabajadores al tener un interés legítimo y directo en el resultado del proceso de contratación ya que el mismo puede conllevar un impacto en las condiciones laborales de los mismos. Si ciertas cláusulas del pliego o de la adjudicación pudieran afectar negativamente las condiciones laborales, como salarios, jornada, o derechos laborales, se entiende que existe dicho impacto directo en los trabajadores y por ende su legitimación para interponer el recurso»*.

En este sentido la recurrente solicita que se anulen los pliegos, por vulneración de los artículos 100.2, 101.2 y 102.3 de la LCSP en cuanto a la elaboración del presupuesto base de licitación (PBL), puesto que, a su juicio, no se incluyen todos los gastos necesarios para la correcta ejecución del objeto del contrato y ello dado que se reduce el equipo de trabajo que presta actualmente el servicio, sin que ello se encuentre motivado en el expediente, de lo que deduce que el coste laboral es insuficiente.



Como indicamos, la recurrente en su escrito de recurso impugna los pliegos que, entre otra documentación, rigen el presente procedimiento de licitación, por entender que el servicio conlleva una serie de costes laborales que no han sido contemplados en la elaboración del presupuesto base de licitación que, en consecuencia, resultaría insuficiente para ejecutar el contrato lo que incidiría en los derechos de los trabajadores. Por tanto, queda acreditada su legitimación para recurrir pues, precisamente, las bases de la licitación le provocan un perjuicio que pretende remediar con la interposición del recurso y el dictado de una eventual resolución estimatoria de sus pretensiones.

TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra los pliegos en un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.a) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En el supuesto examinado, el recurso presentado el 11 de julio de 2025 se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

I. Alegaciones de la recurrente.

La recurrente cuestiona la redacción de los pliegos en cuanto a la elaboración del PBL, al considerar que no incluye todos los gastos necesarios para la correcta ejecución del servicio objeto del contrato. En este sentido invoca la vulneración de los artículos 100.2, 101.2 y 102.3 de la LCSP.

Sobre lo anterior, manifiesta que: *«el Pliego supone la reducción de efectivos respecto a la configuración del equipo técnico que presta actualmente el servicio. Se defiende que el número de personas que componen el equipo técnico es crucial para mantener la calidad del servicio.*

Además, se esgrime que la reducción del equipo se ha llevado a efecto sin que en los pliegos ni en la memoria justificativa del contrato se contenga motivación alguna al respecto».

Argumenta sobre la alegada reducción de personal lo siguiente: *«Sobre la configuración del equipo técnico al regular la estructura del equipo técnico, se dispone: “El equipo técnico: se encargará, junto con la persona responsable de la coordinación, de la planificación, intervención y seguimiento de los casos que se deriven al PEF. [punto de encuentro familiar].*

El equipo técnico estará formado al menos por 7 personas incluido el coordinador, o número proporcional y equivalente de profesionales si se trata de un contrato a jornada parcial, en aquellas provincias en las que el PEF se gestione en dos sedes.

La primera de las controversias que el recurso plantea tiene por objeto la reducción de 2 efectivos en esta licitación respecto a la configuración del equipo técnico que presta actualmente el servicio en la provincia de Sevilla, por lo que se esgrime que al haberse contemplado en el presupuesto base de licitación el coste laboral de 7 técnicos, en lugar de 9, el coste laboral presupuestado deviene insuficiente».



Manifiesta conocer la doctrina de los órganos de resolución del recurso especial en materia de contratación con relación a que los trabajadores necesarios para la ejecución de un determinado servicio no derivan del personal actual, sino de los requisitos de la prestación establecidos en los pliegos.

Sobre lo anterior, argumenta lo siguiente: *«La determinación del número de trabajadores necesarios para ejecutar los servicios de un contrato, ya sea público o privado, se basa en un análisis detallado de las necesidades del proyecto, las tareas a realizar, la complejidad de las mismas debiendo considerarse tanto la cantidad de trabajo como la cualificación requerida para cada puesto.*

Se deben considerar factores como:

- *Disponibilidad de recursos:*

Se debe verificar si se cuenta con los recursos materiales y técnicos necesarios para apoyar el trabajo de los empleados.

- *Complejidad de las tareas:*

Si las tareas son complejas o especializadas, puede ser necesario contratar personal con experiencia y conocimientos específicos, lo que puede influir en el número de trabajadores necesarios.

- *Naturaleza de los servicios:*

Si se trata de servicios continuos o puntuales, esto puede afectar la necesidad de personal a largo o corto plazo».

Alega que el cálculo del personal necesario para la ejecución de un contrato es un proceso complejo que requiere de un análisis cuidadoso, que indica que en el presente procedimiento no se ha realizado. Afirma que el principio de eficiencia no puede suponer la conculcación de otros como son la legalidad, seguridad jurídica y el respeto a los derechos fundamentales.

La recurrente alude a la Resolución 325/2024, de 9 de agosto, de este Tribunal que estimó parcialmente las pretensiones de la recurrente que impugnaba un procedimiento de licitación muy similar al presente, y respecto del cual la recurrente manifiesta que “bebe” el presente procedimiento de licitación.

En este sentido afirma lo siguiente: *«Así para saber si esa reducción no atenta el principio de eficiencia es necesario atender al Decreto 79/2014 que en su artículo 23 dice: “cada punto de encuentro familiar tendrá la siguiente estructura: una coordinación y un equipo técnico formado al menos por tres personas Esto es 3+1 igual a 4.*

Esta ratio podría ser válida en el contexto de las necesidades existentes en el 2014 cuando no había múltiples sedes. Pero si en Sevilla se aumenta una sede más una sede de apoyo en Lora del Rio el servicio debe dotarse de personal en la misma proporción. Sin embargo desde 2023 en Sevilla tenemos las tres sedes mencionadas, indicando la licitación de dicho año que el equipo técnico estará formado por al menos 8 profesionales – 3 en Bermejales, 3 en Nebli y 2 de apoyo para Lora- más una persona de coordinación. Ello supone sobrecargar las labores de coordinación a una única persona con otra sede más -la de Lora- al que además se le exige labores de refuerzo del trabajo del equipo técnico.

Si según el Decreto antes mencionada debía haber 4 por cada una de las tres sedes, esto es, 12 si sumamos el total de profesionales indicados en la licitación en vez de los doce esperables la suma sería solo 9, tres por sede como se ha dicho anteriormente no 4 como dice el Decreto.

Y ahora en la nueva licitación en el año 2025 se pretende que sean 6 técnicos más una coordinación, esto es, 7 -incluyendo coordinador para tres sedes- ni siquiera las nueve Esto es, en las sucesivas licitaciones se han quedado en el camino de 12 a 9 y de 9 a 7.

En conclusión hace diez años de una ratio de 4 profesionales para cubrir el servicio en sede única pretendemos ofrecer ahora el mismo servicio pero tener dos trabajadores por sede».



La recurrente alude a que teniendo en cuenta que cada local tiene que contar con dos estancias para la realización de las visitas y que se exige que en cada sala se encuentren al mismo tiempo dos profesionales uno por sala, afirma que si los dos están supervisando se cuestiona quien abriría la puerta del local. Manifiesta que la determinación del número de profesionales deriva de un estudio estadístico al que no ha tenido acceso.

Por otro lado, alude al número de horas de prestación del servicio, sobre lo anterior argumenta: «se ofrecía a los licitadores el siguiente número de horas para la prestación del servicio: jornada anual máximo según el convenio vigente: 1728 horas para el ejercicio 2024. Aplicando este cálculo a la provincia de Sevilla estaríamos hablando de una estimación de 12.096 horas anuales que repartidas entre los siete trabajadores serían 1728 horas por cada uno.

Ello significa ignorar el dato de jornada anual laboral real actual y vulnerar las vacaciones y descansos de los trabajadores. La jornada anual real son 365 días, menos los días de descanso -2 semanales según convenio-, menos las vacaciones -23 días- sin tener en cuenta los días de asuntos propios que se incluyen en el convenio como licencias retribuidas ni los días festivos -14- porque el servicio del que hablamos ABRE TODOS LOS DIAS, razón de más para que debiera existir un número suficiente de trabajadores para que se pudiera efectuar una rotación que permitiera la prestación del servicio sin merma de los derechos de los trabajadores Y seguimos haciendo cuentas. Esas 1728 horas multiplicadas por nueve trabajadores que hay en la actualidad hacen un total de 15552 horas. Ahora lo que se pretende sin merma en el servicio es la realización de 12096 horas para los siete trabajadores que se pretenden».

Por otro lado, afirma que en el servicio incluido en la nueva licitación se produce un aumento en la carga horaria pues se abre también los martes, esto es, de martes a viernes de 16 a 20h y sábados y domingos con la misma carga horaria. Sobre lo anterior argumenta que «Teniendo en cuenta que el servicio abre durante todo el año -52 semanas- por las horas semanales que se hacían hasta ahora eran 1456 horas de trabajo simplemente de atención de visitas. A partir de ahora se pretenden 32 horas semanales que multiplicado por las 52 semanas son 1664 horas. Esto es un aumento significativo de horas para el desarrollo del servicio con menores horas de profesionales». En este sentido considera que una disminución en el equipo debería conllevar una reducción en la carga de trabajo y no al contrario.

Alude al convenio colectivo de referencia, el Convenio colectivo de acción e intervención social 2022-2024 (BOE n.º 259, de 28 de octubre de 2022) que en su artículo 25 recoge el derecho de los trabajadores y trabajadoras a un descanso semanal ininterrumpido de dos días.

Finalmente, indica que ya puso en conocimiento del órgano de contratación todas estas circunstancias, concluye manifestando que por estos motivos considera que los pliegos impugnados son nulos, por lo que solicita la anulación de la licitación.

II. Alegaciones del órgano de contratación.

Se opone al recurso interpuesto en los términos recogidos en su informe. Con relación a la reducción del personal respecto de licitaciones anteriores manifiesta que no se encuentra vinculado por licitaciones anteriores y que el cálculo se realiza atendiendo al personal necesario para la ejecución de la prestación.

Asimismo, argumenta que: «En relación a que con la reducción del personal que conforma el equipo técnico se atenta al principio de eficiencia sin tener en cuenta lo que establece el artículo 23 del Decreto 79/2014, de 25 de marzo, por el que se regulan los Puntos de Encuentro Familiar de Andalucía, esto es, “cada Punto de Encuentro Familiar tendrá la siguiente estructura: una coordinación y un equipo técnico formado al menos por tres personas” y que por tanto debería de haber 4 por cada sede.



Se debe aclarar que por “cada Punto de Encuentro Familiar” se entiende el establecido en cada provincia, independientemente del número de sedes que se establezcan en ella, por lo que el número mínimo al que se hace alusión en el mencionado artículo del Decreto 79/2014, de 25 de marzo, no se refiere a cada una de las sedes de una misma provincia, sino al total de ésta. De este modo no se está incumpliendo en los pliegos lo regulado en el Decreto 79/2014, de 25 de marzo, conformando la plantilla de profesionales del Punto de Encuentro Familiar en la provincia de Sevilla un coordinador y un equipo técnico formado por seis personas».

En lo relativo a la procedencia de los datos que utiliza el órgano de contratación para calcular el número de profesionales necesarios para la ejecución del servicio manifiesta que: *«con carácter MENSUAL y durante toda la vigencia de los contratos y sus posibles prórrogas, se ha venido remitiendo desde los Puntos de Encuentro Familiar a esta Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación, información relativa al número de expedientes tramitados, menores atendidos, modalidad de régimen de visitas así como los datos concernientes a los casos de violencia de género. De este modo, se ha podido hacer un exhaustivo estudio del número de expedientes y, por ende, del trabajo realizado en cada Punto de Encuentro Familiar de la Comunidad Autónoma de Andalucía durante los últimos años, permitiendo delimitar de manera objetiva por esta Dirección General el número de profesionales necesarios para un correcto desarrollo del servicio».*

Con relación a las alegaciones de la recurrente respecto al número de horas y los descansos el órgano de contratación manifiesta lo siguiente: *«a tenor de lo dispuesto en el artículo 27 del Decreto 79/2014, de 25 de marzo, en relación al calendario y horario, donde se recoge que “el servicio deberá prestarse en un horario amplio con el fin de facilitar la conciliación del derecho de visitas con el calendario y horario escolar y la vida laboral”, la Dirección General ha decidido establecer en los pliegos que el PEF debe garantizar que se desarrollen las visitas dentro del siguiente horario:*

**De martes a viernes..... de 16:00 horas a 20:00 horas*

**Sábados y Domingos..... de 10:00 horas a 14:00 horas y de 16:00 horas a 20:00 horas.*

Este horario es el que se viene siguiendo actualmente en todos los Puntos de Encuentro Familiar de la Junta de Andalucía salvo en la provincia de Sevilla y, con esta nueva licitación, se equipara el horario en toda la Comunidad Autónoma Andaluza, mejorando la accesibilidad para los usuarios de este servicio, independientemente de la provincia en la que se encuentren.

No obstante, y en vista de lo alegado por el recurrente, conviene aclarar que el horario expuesto anteriormente se refiere a las horas en las que deben desarrollarse las visitas, en ningún caso se trata de un horario fijo como si de una oficina de atención al público se tratara. Recordemos que el trabajo desarrollado en los Puntos de Encuentro Familiar está condicionado a la derivación judicial de los expedientes, lo cual implica que el mismo debe agendarse y organizarse dentro del horario para que se desarrollen las visitas establecido teniendo en cuenta el calendario de apertura y cierre, así como la disponibilidad, tal y como establece el artículo 12, d) del Decreto 79/2014, de 25 de marzo, por el que se regulan los Puntos de Encuentro Familiar de la Junta de Andalucía. Se trata de un servicio que debe ajustarse al régimen de visitas previsto en la resolución judicial y a un plan de intervención individualizado en cada caso. Es, por tanto, un proceso que conlleva una serie de intervenciones tasadas, planificadas y agendadas con anterioridad a la realización de esta, no tratándose de un servicio a demanda, sino que deben realizarse con un preparación previa y exhaustiva. Precisamente por este motivo se establece en los pliegos de prescripciones técnicas que “en cuanto al resto de tareas a desarrollar (entrevistas con padres y madres, reuniones de coordinación, tareas administrativas, etc) se realizarán, además de en las horas dedicadas a las visitas cuando no haya una planificación prevista de éstas, durante el tiempo restante hasta completar el horario semanal máximo establecido en convenio colectivo para los trabajadores del servicio”.

Por otro lado, el recurrente alega que se han vulnerado las vacaciones y descansos, circunstancia que no se da en absoluto, puesto que el coste total anual de cada trabajador viene determinado en función del número de meses que el contrato estará vigente cada año, incluyendo asimismo la parte proporcional de las vacaciones, tal y como



se recoge en el apartado 2 del Anexo I de los Pliegos de las Cláusulas Administrativas Particulares donde se regula el Presupuesto base de licitación y precio del contrato».

Por estos motivos el órgano de contratación solicita la desestimación del recurso interpuesto.

SEXTO. Fondo del asunto: consideraciones del Tribunal.

Visto lo alegado por las partes procede entrar a analizar el objeto de la controversia.

En primer lugar, la recurrente alega la vulneración de los artículos 100.2, 101.2 y 102.3 de la LCSP en cuanto a la elaboración del presupuesto base de licitación.

La primera de las controversias que el recurso plantea tiene por objeto la reducción de dos efectivos en esta licitación respecto a la configuración del equipo técnico que presta actualmente el servicio en la provincia de Sevilla, por lo que la recurrente esgrime que al haberse contemplado en el presupuesto base de licitación el coste laboral de siete técnicos, en lugar de nueve, el coste laboral presupuestado deviene insuficiente.

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 y 225/2023, de 28 de abril, 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 con los 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.

En consecuencia, procede desestimar esta primera alegación del recurso.

En segundo lugar, la recurrente viene a manifestar que la reducción de personal podría atentar lo dispuesto en el «artículo 23 del Decreto 79/2014, de 25 de marzo, por el que se regulan los Puntos de Encuentro Familiar de Andalucía, esto es, “cada Punto de Encuentro Familiar tendrá la siguiente estructura: una coordinación y un equipo técnico formado al menos por tres personas” y que por tanto debería de haber 4 por cada sede».

El recurrente viene a argumentar que la ratio reproducida podría ser válida en el contexto de las necesidades existentes en 2014 pero no ahora en el contexto de múltiples sedes. En este sentido, alude a que en la licitación anterior existían 9 profesionales que ya suponía una reducción frente a la anterior que eran 12. Manifiesta que la situación se agrava en la presente licitación, que ahora supone que existan 2 profesionales por sede -6 en total- más el coordinador, con los problemas que ello puede conllevar, como la gestión de las visitas en el caso de que se tengan que realizar entregas o recogidas.



Pues bien, sobre esta cuestión se debe manifestar que la recurrente no fundamenta la impugnación claramente en un incumplimiento legal, sino más bien en razones de oportunidad de cómo se debería interpretar el citado Decreto 79/2014 de 25 de marzo, que regula los puntos de encuentro familiar de la Junta de Andalucía en sus artículos 23 y 25, que establece que cada PEF debe disponer de un coordinador y 3 técnicos.

Sobre esta cuestión se ha de hacer referencia a lo manifestado por el órgano de contratación al indicar «se debe aclarar que por “cada Punto de Encuentro Familiar” se entiende el establecido en cada provincia, independientemente del número de sedes que se establezcan en ella, por lo que el número mínimo al que se hace alusión en el mencionado artículo del Decreto 79/2014, de 25 de marzo, no se refiere a cada una de las sedes de una misma provincia, sino al total de ésta. De este modo no se está incumpliendo en los pliegos lo regulado en el Decreto 79/2014, de 25 de marzo, conformando la plantilla de profesionales del Punto de Encuentro Familiar en la provincia de Sevilla un coordinador y un equipo técnico formado por seis personas”».

Procede manifestar que no existe regulación en el reglamento que establezca el número mínimo de personas que debe configurar cada una de las sedes que tenga el PEF en la provincia. Por otro lado, en los propios pliegos se recogen previsiones que respaldan que es de esta forma como se ha configurado la licitación teniendo en cuenta que el equipo del punto de encuentro familiar cumpla los requisitos mínimos establecidos en la norma reglamentaria a nivel provincial y que se desplace a las diferentes sedes que existen, en este caso, en la provincia de Sevilla. De este modo, en el apartado 5 de la memoria justificativa se establece una partida para compensar los gastos de desplazamiento que realizarán los trabajadores entre las diferentes sedes de los puntos PEF dentro de una provincia, de acuerdo con las condiciones que se establecen en los pliegos.

Así en el anexo I del PCAP se recoge dentro del apartado segundo una partida específica de indemnizaciones por desplazamiento que asciende a 12.840 euros, en el caso del lote correspondiente a Sevilla y que precisamente está prevista para cubrir los costes derivados del desplazamiento de los profesionales entre las diferentes sedes del PEF.

Sobre lo anterior, como venimos señalando en nuestras resoluciones, este Tribunal no puede desvirtuar con razonamientos jurídicos la motivación técnica que da cobertura a la determinación del objeto contractual o a alguna de sus prescripciones técnicas (v.g. Resolución 111/220, de 14 de mayo) Asimismo, es doctrina consolidada

de este Tribunal y del resto de órganos de resolución de recursos contractuales que el poder adjudicador goza de un ámbito de libertad y discrecionalidad en la configuración del objeto del contrato. En este punto, se ha de acudir

a la reiterada doctrina acuñada por este Tribunal (v.g., entre otras, Resoluciones 249/2016, 295/2016, 203/2017, 104/2018, 109/2018, 158/2018, 189/2018, 144/2019, 146/2019 y 230/2020) conforme a la cual 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, cuando encuentra su fundamento en las necesidades o fines a satisfacer mediante la contratación de que se trate, sin que esta discrecionalidad en la conformación de la prestación a contratar pueda ser sustituida por la voluntad de los licitadores.

Asimismo, señala el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (v.g., entre otras muchas, 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 del objeto del contrato 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 la prestación que se pretende contratar.

Por ello, entendemos que, en principio y atendiendo a las alegaciones de la recurrente, que no llega a demostrar una conculcación del precepto reglamentario que invoca, las alegaciones del órgano de contratación entroncan dentro de la discrecionalidad de la Administración. Así, cualquier otro planteamiento técnico distinto al del órgano de contratación supone una argumentación paralela a la del mismo, que no podrá prevalecer sobre la de dicho órgano al que se presume imparcial y conocedor del interés público que satisface el contrato.

Finalmente, la recurrente manifiesta que de la configuración del servicio se desprende que los 7 trabajadores prestan su servicio a jornada completa y que, sin embargo, en el PBL se han omitido los costes correspondientes a las sustituciones para las vacaciones y los correspondientes para cubrir los descansos de los trabajadores: 2 días semanales según convenio, licencias retribuidas por días festivos, asuntos propios. Todo ello teniendo en cuenta que «*el servicio del que hablamos abre todos los días*», lo que a su juicio impide realizar una rotación para que se respeten los derechos laborales de los trabajadores. Este argumento lo apoya con el hecho anteriormente analizado de la reducción de personal de 9 a 7 trabajadores y la modificación del horario de atención del PEF que incluye también la presión del servicio los martes por la tarde, de lo que considera que la carga de trabajo aumentará de 28 a 32 horas semanales.

En este sentido la recurrente realiza el siguiente análisis sobre el número de horas que conforman la jornada anual máxima según el convenio vigente, esto es, 1728 horas multiplicadas por el número de trabajadores actuales ($1.728 \times 9 = 15.552$ horas) y que se van a ver minoradas con el número de profesionales requeridos en los pliegos objeto del recurso ($1.728 \times 7 = 12.096$ horas) aumentando la carga horaria además, pues se va a abrir también los martes, día que no estaba contemplado en los pliegos actuales.

Sobre lo anterior, y como se ha mencionado, en lo relativo al cambio de horario de prestación del servicio respecto del que se encuentra en la actualidad prestándose el órgano de contratación indica: «*este horario es el que se viene siguiendo actualmente en todos los Puntos de Encuentro Familiar de la Junta de Andalucía salvo en la provincia de Sevilla y, con esta nueva licitación, se equipara el horario en toda la Comunidad Autónoma Andaluza, mejorando la accesibilidad para los usuarios de este servicio, independientemente de la provincia en la que se encuentren*».

En lo relativo al tiempo de prestación del servicio el órgano de contratación manifiesta: «*conviene aclarar que el horario expuesto anteriormente se refiere a las horas en las que deben desarrollarse las visitas, en ningún caso se trata de un horario fijo como si de una oficina de atención al público se tratara. Recordemos que el trabajo desarrollado en los Puntos de Encuentro Familiar está condicionado a la derivación judicial de los expedientes, lo cual implica que el mismo debe agendarse y organizarse dentro del horario para que se desarrollen las visitas establecido teniendo en cuenta el calendario de apertura y cierre, así como la disponibilidad, tal y como establece el artículo 12, d) del Decreto 79/2014, de 25 de marzo, por el que se regulan los Puntos de Encuentro Familiar de la Junta de Andalucía. Se trata de un servicio que debe ajustarse al régimen de visitas previsto en la resolución judicial y a un plan de intervención individualizado en cada caso. Es, por tanto, un proceso que conlleva una serie de intervenciones tasadas, planificadas y agendadas con anterioridad a la realización de esta, no tratándose de un servicio a demanda, sino que deben realizarse con una preparación previa y exhaustiva. Precisamente por este motivo se establece en los pliegos de prescripciones técnicas que “en cuanto al resto de tareas a desarrollar (entrevistas con padres y madres, reuniones de coordinación, tareas administrativas, etc) se realizarán, además de*



en las horas dedicadas a las visitas cuando no haya una planificación prevista de éstas, durante el tiempo restante hasta completar el horario semanal máximo establecido en convenio colectivo para los trabajadores del servicio».

Con relación a la infracción alegada sobre las vacaciones y descansos, el órgano de contratación argumenta de contrario que se han calculado los costes en función del número de meses que el contrato estará vigente cada año, incluyendo asimismo la parte proporcional de las vacaciones, tal y como se recoge en el apartado 2 del Anexo I de los pliegos de cláusulas administrativas particulares donde se regula el presupuesto base de licitación y precio del contrato.

Pues bien, como indica la recurrente, esta controversia fue analizada en la Resolución 325/2024, de 9 de agosto, ante un recurso contra un expediente anterior tramitado por el mismo órgano de contratación y con un objeto similar, aunque aquel tenía por objeto un ámbito geográfico superior. En la citada resolución sobre esta cuestión se manifestaba:

«1.3.- Sobre el coste laboral de la sustitución por vacaciones del personal que integra el equipo técnico.

El órgano de contratación en su informe reconoce que en el cálculo del presupuesto base de licitación no se han incluido los costes de sustitución del personal en vacaciones. La justificación esgrimida al respecto trae casusa por un lado en que en la actualidad el servicio se viene prestando con normalidad, manifestando el órgano de contratación no haber tenido conocimiento que el personal no disfrute de vacaciones. Por otro lado, alega que los trabajos que se desarrollan en los puntos de encuentro familiar traen causa en la derivación judicial de los expedientes, lo cual implica que el mismo pueda organizarse y agendarse conforme a la disponibilidad del servicio.

En cuanto a las condiciones de prestación del servicio, éstas vienen contenidas en los pliegos que han de regir la presente licitación. Así el PCAP en su cláusula 1.2, relativa al objeto del contrato, dispone que el contrato tiene por objeto la prestación de los servicios que se señalan en el Anexo I-apartado 1 del presente pliego, en las condiciones establecidas en el PPT.

Por su parte el PPT, en su apartado 2.5.2 “Horario” dispone «El PEF mantendrá la prestación del servicio durante todo el periodo de vigencia del contrato, incluidos festivos y vacaciones.».

El apartado 3.1 del PPT relativa a la estructura del equipo técnico, tras referir la estructura de los mismos, analizada con anterioridad, establece: «Tanto la persona que se encargue de la coordinación como el resto de miembros del equipo técnico trabajarán a jornada completa, entendiéndose como tal aquella que abarque la totalidad del horario de apertura del mencionado servicio, o bien el número proporcional y equivalente de profesionales si se trata de jornadas parciales, hasta completar dicha jornada completa.».

Por tanto, esas son las condiciones en las que el servicio se ha de prestar durante todo el plazo de ejecución del contrato. Por lo que la justificación del órgano de contratación relativa a que el coste de sustitución de vacaciones deviene innecesario en el presente contrato dado que la prestación del servicio requiere de una previa planificación que permite su organización conforme a las disponibilidades del servicio, resulta inadmisibles puesto que viene a aceptar y autorizar, de manera implícita, la minoración en la intensidad del servicio durante el periodo en el que el personal disfrute de vacaciones.

En cuanto a la alegación del órgano de contratación que alude a que el servicio se viene prestando en la actualidad sin que le conste incidencia alguna sobre las vacaciones del personal, carece igualmente de virtualidad alguna para rebatir la alegación que se efectúa en la presente impugnación. Además, supone el reconocimiento respecto de la omisión de los costes del personal destinado a la sustitución de vacaciones tanto en los pliegos ahora recurridos, como en los de la anterior licitación. En tal sentido cabe señalar que el hecho de que aquellos no fueran impugnados en su momento no puede fundamentar la oposición al presente recurso.



Por consiguiente, y en contra de lo manifestado por el órgano de contratación, resulta de aplicación al presente supuesto el contenido de la Resolución 171/2024, de 22 de abril, de este Tribunal, citada en el escrito de recurso.

En consecuencia, debe estimarse esta alegación de la recurrente, dado que los pliegos de la presente licitación han incurrido en la omisión del coste de personal de sustitución por vacaciones».

En este sentido, en la cláusula 1.2. del PCAP rector del presente procedimiento de licitación se indica «*que el contrato tiene por objeto la prestación de los servicios que se señalan en el Anexo I-apartado 1 del presente pliego, en las condiciones establecidas en el PPT*».

Por su parte el PPT, en su apartado 2.5.2 “Horario” dispone «*El PEF mantendrá la prestación del servicio durante todo el periodo de vigencia del contrato, incluidos festivos y vacaciones.*».

El apartado 3.1 del PPT relativa a la estructura del equipo técnico, tras referir la estructura de los mismos, analizada con anterioridad, establece: «*Tanto la persona que se encargue de la coordinación como los miembros del equipo técnico trabajarán a jornada completa o bien el número proporcional y equivalente de profesionales si se trata de jornadas parciales, hasta completar dicha jornada completa, que abarcará la totalidad del horario de apertura del servicio y el resto del tiempo, hasta completar la misma, se empleará para las tareas administrativas, redacción de informes y comunicación con los distintos juzgados derivantes, así como la realización de las entrevistas previas con los progenitores y resto de familiares autorizados*».

Sobre lo anterior, como se ha indicado el órgano de contratación viene a argumentar que el servicio no se presta en un horario fijo como si de una oficina se tratara, sino que es un servicio «*a demanda*», sin embargo, se ha de considerar que los costes laborales, respecto de la provincia de Sevilla, se han calculado a tanto alzado partiendo de seis efectivos que prestan sus servicios a jornada completa, o parcial hasta llegar a la jornada máxima anual y un coordinador. Es decir, el órgano de contratación no parte a la hora de establecer el PBL de un número concreto de servicios estimados que se hayan de realizar para calcular el número de horas necesarias para ejecutar el servicio, sino que hace una estimación a tanto alzado de los costes derivados de 6 técnicos y un coordinador a jornada completa. Por tanto, teniendo en cuenta que el servicio se desarrolla a jornada completa - y así se prevé en los pliegos al indicar que el tiempo sobrante se empleará en tareas administrativas hasta completar la jornada completa-, no cabe aceptar que sea suficiente el argumento del órgano de contratación que afirma que se han incluido el abono de las vacaciones, ya que también se deberían de haber contemplado los costes derivados de la sustitución de los técnicos y el coordinador durante su período vacacional, descansos u otros permisos retribuidos, todo ello como indicamos teniendo en cuenta la forma en la que se han calculado en el presente procedimiento de licitación los costes laborales en el PBL.

Sin embargo, en el presente supuesto a diferencia del analizado en la Resolución 325/2024, esta sería la única alegación en la que procedería dar la razón a la recurrente que se ha de recordar sostiene su legitimación desde la perspectiva de que la insuficiencia del PBL, respecto de los costes laborales del lote correspondiente a Sevilla, podría conllevar un incumplimiento de los derechos de los trabajadores. Desde esta perspectiva se ha de manifestar que el recurrente nada señala sobre la cuantía que supondría aplicar estos costes laborales, esto es, ni si ese supuesto déficit en los costes laborales podría ser subsumido o no en alguna o algunas de las otras partidas de costes o entre todas ellas, limitándose a afirmar que por el solo hecho de no aplicar estos costes no se van a respetar los derechos de los trabajadores.

Sobre el particular, se ha de indicar que además de lo señalado en los artículos 100. 1 y 2 y 101.2 de la LCSP, citados y reproducidos por la recurrente, el artículo 102.3 de la citada LCSP -también señalado en el recurso- dispone en esencia en su primer párrafo que los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base



de licitación -y por ende el valor estimado del contrato- sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de su fijación, y no solo de los costes laborales del mismo. Al respecto, en cuanto a la posibilidad de compensar partidas dentro del presupuesto base de licitación, este Tribunal se ha pronunciado en varias de sus resoluciones, entre otras, en la 66/2020 20 de febrero, en la 171/2024 de 22 de abril y en la 481/2024 de 31 de octubre. En el supuesto que ahora se examina, aun cuando pudiese darse la razón a la recurrente en el sentido anteriormente manifestado, se da una circunstancia que imposibilita que ni siquiera pueda plantearse en principio si el precio del contrato es o no adecuado para su efectivo cumplimiento, pues como se ha indicado anteriormente la recurrente nada señala sobre la cuantía que supondría aplicar a los costes laborales, esto es, a los costes del personal necesario para ejecutar la prestación respecto del lote indicado, ni si ese supuesto déficit podría o no ser subsumido en alguna o algunas de las otras partidas de costes o entre todas ellas, -por ejemplo, el beneficio industrial que asciende en el lote citado a 42.765,55 euros- limitándose a afirmar que por hecho de no aplicarse a los costes laborales se podrían vulnerar los derechos de los trabajadores al ser el PBL insuficiente. En este sentido, se advierte, pues, que el recurso en este extremo adolece de falta de concreción y de la debida fundamentación o motivación con relación a la pretensión, no pudiendo, este Tribunal suplir a la recurrente en su deber de motivación del recurso construyendo una argumentación que solo corresponde a quien impugna una decisión del poder adjudicador.

En definitiva, no se acredita por la recurrente que el presupuesto base de licitación sea insuficiente para ejecutar los servicios en los términos que se han licitado.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por **J.G.B.** en su propio nombre y en el de otros trabajadores de la ASOCIACION HUMANOS CON RECURSOS contra los pliegos rectores del procedimiento de contratación denominado «Servicio de punto de encuentro familiar en las provincias de Cádiz y Sevilla» (Expediente CONTR 2025 302365), convocado por la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación, acordada mediante Resolución MC99/2025, de 18 de julio de 2025.

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad ni mala fe en la interposición del recurso, en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

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

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

