

Recurso 447/2025
Resolución 515/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 29 de agosto de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **FUNDACIÓN PADRE MIGUEL GARCÍA BLANCO** contra los pliegos rectores que establecen las condiciones de la licitación del contrato denominado “Prestación del servicio social especializado de apoyo a personas con discapacidad para el ejercicio de su capacidad jurídica” (Expte. CONTR 2025 0000341436), convocado por la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 22 de julio de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía y en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato administrativo especial indicado en el encabezamiento. Ese mismo día, los pliegos que rigen el contrato fueron puestos a disposición de los interesados a través del perfil de contratante. El valor estimado del contrato asciende a 20.710.261,78 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 6 de agosto de 2025, la entidad FUNDACIÓN PADRE MIGUEL GARCÍA BLANCO (en adelante la recurrente) presentó en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación contra los pliegos y resto de documentación que rigen la licitación del contrato. En el recurso se solicita la suspensión del procedimiento de adjudicación.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, 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 esta sede administrativa.

Mediante Resolución, de 14 de agosto de 2025, de este Tribunal se adoptó la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación del contrato.

Posteriormente se concedió plazo de alegaciones a las interesadas en el procedimiento no habiéndose presentado ninguna 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 46.1 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 entidad recurrente para la interposición del presente recurso especial, dado que la misma, según la documentación que obra en el expediente de contratación, no ha presentado oferta en el procedimiento de licitación. 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»*.

En el supuesto examinado y sin perjuicio del posterior análisis de los motivos esgrimidos por la recurrente, estos ponen de manifiesto que determinadas cuestiones en la configuración del expediente restringen o dificultan sus posibilidades de acceder a la licitación. En este sentido, se puede deducir del contenido del propio recurso que 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, por lo que queda acreditada su legitimación para recurrir.

TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra el anuncio, pliegos y demás actos contractuales que rigen un contrato administrativo especial 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 y 2 a) de la LCSP.

CUARTO. Preferencia en la tramitación del recurso especial ex lege.

El recurso se interpone contra actos derivados de una licitación financiada con fondos europeos según señala el anuncio de licitación, en el que consta que se trata de un proyecto cofinanciado por la Unión Europea, financiado por “Fondo Social Europeo (FSE+)”, de tal modo que la tramitación del presente recurso especial en materia de contratación tiene preferencia para su resolución por este Tribunal, pues el artículo 58.2 del Real Decreto- ley 36/2020, y el artículo 34 del Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, expresa que lo tendrán siempre que *“se interpongan contra los actos y decisiones relacionados en el artículo 44.2 de la LCSP, que se refieran a los contratos y acuerdos marco que se vayan a financiar con fondos europeos”*.

QUINTO. Plazo de interposición.

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



SEXTO. Fondo del asunto: sobre las obligaciones y servicios que se incluyen en el pliego de prescripciones técnicas (PPT) y que no tienen incidencia valorativa en la memoria justificativa no siendo consideradas a la hora de establecer el presupuesto base de licitación (PBL).

I. Alegaciones de la entidad recurrente

Tras exponer diversos antecedentes relacionados con el procedimiento de licitación y, en concreto, con el a su juicio efecto negativo del sistema de determinación del precio del contrato a tanto alzado, la recurrente comienza indicando: *«En primer lugar y como se anticipó en la introducción previa, es preciso advertir que el precio definido por la Administración y los recursos identificados es muy inferior al que viene abonando actualmente la Administración en virtud del contrato de emergencia para la prestación de servicios. Además, en el modelo actual, la Administración diferencia entre la prestación de servicios a las personas con discapacidad y quienes sufren una enfermedad mental y deterioro cognitivo, pues si bien el servicio puede entenderse común por tratarse de medidas de apoyo para el ejercicio de su capacidad jurídica, las necesidades y exigencias del servicio son muy superiores respecto de las personas que sufren enfermedad mental. Ello ha justificado que se defina una estructura de personal más amplia, ajustada a precio abonado y que garantiza un servicio adecuado. Posteriormente incidiremos en esta idea.*

En segundo lugar, consideramos que la elección de un contrato de servicios con precio a tanto alzado para la prestación de medidas de apoyo a personas con discapacidad, resulta inviable tanto desde el punto de vista técnico como jurídico. Este tipo de contratación, caracterizado por la fijación de un precio cerrado e invariable, no se ajusta a la naturaleza dinámica y personalizada de los servicios de atención a personas con discapacidad, los cuales requieren una planificación flexible y adaptada a las necesidades cambiantes de los usuarios».

Con relación a la fijación del precio a tanto alzado, argumenta que: *«impide introducir modificaciones contractuales que respondan a cambios en la demanda de servicios (por ejemplo, el número de personas atendidas), en la intensidad del apoyo requerido o en las condiciones personales de los usuarios, lo que puede derivar en una prestación deficiente o incompleta. Esta rigidez contraviene el principio de calidad en la prestación de los servicios públicos, especialmente en un ámbito tan sensible como el de la atención a personas con discapacidad, donde la personalización y la continuidad del servicio son esenciales».*

Cuestiona la configuración de los compromisos a adquirir por la entidad concertada a la vista de lo establecido en el PPT, así argumenta: *«Pues bien, conforme a las condiciones de prestación de servicios detallada en el PPT, la entidad concertada debe:*

- Asumir funciones de colaboración con la Fiscalía, Juzgados y Administración en relación con el ejercicio de funciones de curatela, si bien se extiende a situaciones de hecho o incluso a situaciones en las que no se alcance tal condición de guardador de hecho o para defensa jurídica.

Igualmente, debe asumir tareas de acompañamiento en actos específicos, que, según se detalla en el PPT, se refiere a temas jurídicos, notariales, económicos, fiscales, ante organismos públicos, privados, o de cualquier otra índole que aseguren que las medidas relativas al ejercicio de su capacidad jurídica respetan los derechos. Además, la entidad debe seguir fielmente las indicaciones reflejadas en los autos de nombramiento judicial, en los que se especifican las actuaciones concretas que deben llevarse a cabo en cada caso. Estas pueden incluir, entre otras, tareas de acompañamiento en el ámbito sanitario, como la asistencia a citas médicas, seguimiento de tratamientos o coordinación con equipos de salud mental, cuando así lo determine la autoridad judicial.

- Además, la entidad concertada debe establecer un servicio de guardia 24 horas, los 365 días del año para atender urgencias de carácter sanitario, habitacional y relacionadas con las fuerzas y cuerpos de seguridad, y llama la atención que tal compromiso no tenga reflejo o consideración alguna en la memoria justificativa.

Así, al describir los recursos humanos se establece en muchos de los puestos a una única persona, la cual debe atender las urgencias en el periodo marcado.



En relación con la exigencia de establecer un servicio de guardia 24 horas, los 365 días del año, queremos aclarar que desde nuestra entidad este servicio siempre se ha considerado como una prestación extraordinaria, al margen de las funciones ordinarias del puesto. En consecuencia, se trata de una tarea retribuida adicional que, por su naturaleza, exige la implementación de turnos rotatorios y el correspondiente descanso para el personal implicado, a fin de garantizar la calidad del servicio y evitar la sobrecarga de los profesionales.

Este planteamiento responde tanto a criterios organizativos como a principios de protección de la salud laboral, y ha sido aplicado de forma continuada para atender con eficacia urgencias sanitarias, habitacionales o intervenciones con fuerzas y cuerpos de seguridad. Cabe destacar, además, que, aunque se trata de un servicio de guardia orientado a la atención de situaciones urgentes, se da respuesta a la totalidad de las llamadas recibidas, incluso en aquellos casos en los que finalmente no es necesario intervenir, ya que inicialmente se desconoce el motivo de la llamada. Este enfoque preventivo es esencial para garantizar la seguridad y el bienestar de las personas atendidas.

Sin duda, se trata de servicios complementarios al desarrollo de la adecuada función como apoyo en el ejercicio de su capacidad jurídica, pero lo expuesto pone de relieve una intensidad del servicio relevante que no tiene reflejo ni análisis en la memoria justificativa, no incluyendo aspectos tenidos en consideración para la determinación del precio.

A mayor abundamiento, la Administración incluye compromisos que no refleja en su análisis económico ni contempla en su retribución, instando, sorprendentemente, a los licitadores a atender tal labor con personal voluntario. Así, en el apartado 6.2 del PPT se recoge expresamente que, si el beneficiario no cuenta con capacidad económica para cubrir gastos extraordinarios, se procurará el acompañamiento de “personal gratuito” por parte de la red de voluntariado de la entidad de apoyo».

A juicio de la recurrente estas cuestiones deberían haber tenido reflejo en la memoria justificativa, resultando a su juicio totalmente improcedente establecer que determinados servicios se presten con personal voluntario. Así indica que el órgano de contratación identifica a un único monitor y sin embargo exige el compromiso de atender urgencias 24 horas y 365 días. Alude a las guardias manifestando que la mayoría de las urgencias se producen en fin de semana, cuando no está operativo el personal voluntario, y argumenta que no se establece un perfil profesional encargado de la coordinación de dicho voluntariado.

Afirma que el servicio tiene una demanda cada vez superior, y manifiesta adjuntar determinadas facturas de un operador móvil que avalaría esta alegación.

Con relación al servicio de guardias alega que: *«En cuanto a la presencialidad requerida en dicho servicio de guardia, se han contabilizado un total de 571,5h de intervención directa durante ese mismo trimestre.*

Cabe señalar que, cuando se requiere acompañamiento físico en estos turnos, y siempre que la persona cuente con recursos económicos suficientes, se recurre a una empresa externa especializada en acompañamientos (como por ejemplo para ingresos hospitalarios o traslados en ambulancia). En todo caso, si la intervención requiere la presencia del personal de la entidad, este acude, independientemente del horario.

Siendo el tiempo de presencialidad retribuido fuera del salario habitual, dado su carácter extraordinario». Manifiesta que a ello habría que añadirse la correspondiente a la rama de discapacidad, de lo que concluye que deberían tener reflejo en el análisis económico.

Finaliza esta alegación argumentando que: *«no se contempla en la memoria que el letrado del equipo debe desplazarse casi a diario a los distintos partidos judiciales de la provincia de Sevilla, a fin de atender requerimientos procesales, comparencias, audiencias o cualquier actuación judicial relacionada con el ejercicio de las medidas de apoyo. Del mismo modo, el Departamento Patrimonial realiza desplazamientos periódicos para la valoración, seguimiento y gestión del patrimonio de las personas atendidas, lo que incluye visitas a inmuebles, entrevistas con terceros, gestiones bancarias, notariales o administrativas, entre otras. Asimismo, debe contemplarse el*



desplazamiento regular, habitualmente quincenal, para la asistencia a las valoraciones realizadas de Fiscalía, en las que se determina la idoneidad y alcance de las medidas de apoyo solicitadas».

II. Alegaciones del órgano de contratación

EL órgano de contratación tras una extensa exposición de los antecedentes de hecho, se opone a los argumentos del recurso. En síntesis, sobre este motivo de recurso argumenta:

«- Pues bien, lo primero que hay que aclarar es que el objeto del contrato es el apoyo a personas con discapacidad para que puedan ejercer su capacidad jurídica. Dicho objeto, por su propia naturaleza, no se suele ejercer de manera habitual fuera de los horarios habituales de trabajo. Es decir, que en contra de lo que parece querer hacer ver la recurrente, la contingencia de tener que atender a una persona apoyada en horario de noche o en días no laborables es ciertamente residual. Desde la reforma operada en el año 2021 en el ordenamiento jurídico español, ya no hay “tutores” legales de personas mayores de edad que tengan que ejercer la capacidad jurídica de otros, sino que el apoyo se debe articular mediante un trabajo continuado de formación de la persona a apoyar, que es, en todo caso, quien ejerce su capacidad jurídica. Incluso cuando la autoridad judicial ha estimado necesario incluir funciones representativas en el curador, el propio Código Civil obliga a que se respete en todo caso la voluntad, deseos y preferencias de la persona apoyada. Tal vez la recurrente haya tenido en mente el marco jurídico ya superado de las antiguas “tutelas” para asumir una necesidad de atender a llamadas en horario extraordinario ciertamente desproporcionado».

Alega que en la cláusula 5.7. del PPT se establece que el servicio de guardia se realiza por medio de un teléfono de emergencias. Así manifiesta que no se trata de dar un servicio con personal las 24 horas del día, sino de una guardia localizada vía telefónica. Argumenta que la repercusión económica de este servicio sí queda recogida en la memoria. Con relación a los gastos de telefonía quedarían incluidos dentro del 6% de los gastos generales como manifiesta que en los mismos se indica.

Con relación a la facturas telefónicas indica: *«Se echa de menos una aclaración por parte de la recurrente de qué llamadas de las facturas aportadas se corresponden con el servicio de apoyo a unas y otras personas, ya que el colectivo de personas que, por tener relación previa con la Fundación, es por ella atendido, no va a ser en ningún caso objeto del servicio de apoyo que ahora se licita, tal y como deja claro el artículo 234 del Decreto-Ley 3/2024, de 6 de febrero en su definición del servicio social especializado. Cabe igualmente la duda de si todas y cada una de las llamadas reflejadas son con personas atendidas, pudiendo perfectamente incluirse en el listado llamadas de otra naturaleza que pueden haberse hecho desde o hacia la Fundación. En cualquier caso, y hechas las salvedades respecto de la información aportada, no se considera apropiado que una licitación abierta a la máxima concurrencia fije sus costes en función de los costes que quiere determinar una de sus potenciales licitadoras».*

Con relación al perfil responsable de la coordinación del personal voluntario, afirma no comprender el motivo por el que no lo puede asumir el que dispone del complemento salarial relativo a la coordinación, según el apartado 8 del PPT.

En lo relativo a la alegación sobre el voluntariado, invoca parcialmente el contenido de la cláusula 4 del PPT: *«En ningún caso el personal voluntario podrá sustituir al personal que debe adscribirse a la ejecución de este contrato, ni asumir por sí mismo las funciones y actuaciones objeto de la prestación.»* o bien la contenida en el apartado 5.6.1: *“En ningún caso podrá desempeñar las funciones de profesional de referencia una persona que colabore de manera voluntaria con la Entidad Concertada”.*



Con relación a la ausencia en los cálculos de los costes correspondientes al trabajo que supone la asignación de determinados cargos como defensor judicial o guardador de hecho, argumenta que sí se ha tenido en cuenta, afirmando que la determinación del presupuesto base de licitación, teniendo en cuenta las prescripciones contenidas en el PPT, ha partido de la fijación de una estructura mínima de personal a exigir en cada lote y que se estima necesaria por parte de la Administración para poder desarrollar el servicio que se licita, detallándose de manera desglosada la valoración económica de los costes salariales, otros costes directos, costes indirectos, gastos generales y de estructura y beneficio industrial, tal y como mandata la LCSP.

Por lo anterior solicita la desestimación de este motivo de recurso.

III. Consideraciones del Tribunal

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen. La recurrente alega la vulneración de los artículos 100 y 102 en relación con los artículos 1 y 116.4 de la LCSP en cuanto a la elaboración del presupuesto base de licitación.

La recurrente comienza argumentando que el presupuesto base de licitación (PBL) definido por la Administración y los recursos identificados, es muy inferior al que viene abonando actualmente la Administración en virtud del contrato de emergencia para la prestación de servicios, al que anteriormente nos hemos referido.

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.

La recurrente en diversas partes de su escrito de impugnación cuestiona la configuración del objeto del contrato al manifestar a su juicio el error derivado de no diferenciar en esta nueva contratación entre la prestación de servicios a las personas con discapacidad y quienes sufren una enfermedad mental y deterioro cognitivo, pues si bien el servicio puede entenderse común por tratarse de medidas de apoyo para el ejercicio de su capacidad jurídica, las necesidades y exigencias del servicio son muy superiores respecto de las personas que sufren enfermedad mental.

Sobre esta cuestión procede manifestar que la recurrente no fundamenta la impugnación claramente en un incumplimiento legal, sino más bien en razones de oportunidad de cómo se debería configurar el servicio objeto de la presente contratación.



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 invocar la conculcación del precepto legal alguno con relación a esta cuestión, debemos considerar que su planteamiento técnico supone una argumentación paralela a la del órgano de contratación, que no podrá prevalecer sobre la de dicho órgano al que se presume imparcial y conocedor del interés público que satisface el contrato.

Por otro lado, la recurrente argumenta que existen determinadas prestaciones en el PPT que no han sido tenidas en cuenta a la hora de calcular los costes. Alude a que el PPT contiene obligaciones de apoyo de modo urgente a las personas que carezcan de guardador de hecho, y que deberá asumir y ejercer determinados cargos y medidas de apoyo, en concreto 15, y hace alusión al servicio de urgencia recogido en la cláusula 5.9. del PPT. Concluye que la entidad concertada debe asumir funciones de colaboración con la Fiscalía, Juzgados y Administración, labores de acompañamiento y un servicio de guardia de 24 horas. Alude a que en el pliego se insta a que se atienda esa labor con personal voluntario y a que no se ha contemplado el coste derivado del servicio de guardia telefónico. También se realizan referencias a los desplazamientos del letrado del equipo y al del departamento patrimonial.

Sobre estas cuestiones el órgano de contratación realiza diversas alegaciones que resultan de interés para resolver la controversia. Con relación al servicio de urgencias o de guardia argumenta: *«no se trata de que la Fundación concertada esté abierta con un personal mínimo las 24 horas al día los 365 días al año, como si se tratara de un hospital o recurso residencial, sino de que al menos una persona esté disponible en la forma de guardia localizada vía telefónica. Por esta razón, la valoración económica de esta prescripción se ha hecho de la siguiente manera, tal y como se explica en la Memoria Justificativa: “Se ha tenido en cuenta el pago de los complementos de dirección para el Titulado Nivel 3 que ocupe el cargo de coordinador y el de disponibilidad para los Titulados Nivel 3 y Titulados Nivel 2.” Por otro lado, los costes de telefonía, también necesarios para poder ofrecer el servicio de guardias localizadas, tal y como se indica en la Memoria Justificativa, se han contemplado como subsumidos en el*



6% de gastos generales», sobre esta afirmación se comprueba que efectivamente quedan contemplados este tipo de costes en la memoria justificativa al describir los costes generales: «Los gastos generales se estiman en un 6% del presupuesto de ejecución material siendo, entre otros, gastos derivados de otros servicios que son necesario contratar (electricidad, agua, teléfono, internet), los gastos de material de oficina, botiquín, alquiler o mantenimiento de las instalaciones, entre otros». En cualquier caso, con relación a las facturas aportadas por la recurrente, también resulta de interés la alegación del órgano de contratación sobre ellas al indicar que en las facturas podrían incorporarse llamadas de otra naturaleza y que la recurrente ejerce su labor atendiendo a otras personas, además de las que son objeto del contrato de emergencia que actualmente ejecuta, y que estas llamadas podrían estar también incluidas en estas facturas.

Por tanto, se deben tener en cuenta las conclusiones del órgano de contratación al manifestar que no existe presencialidad requerida, ni guardias recurrentes o periódicas, en los términos manifestados por la recurrente dado que el servicio indicado por la recurrente no queda configurado como alega en el PPT regulador del procedimiento.

Con relación a la ausencia del perfil de coordinador respecto del personal voluntario, efectivamente, se contempla en los pliegos un perfil de coordinador con el complemento salarial correspondiente, sin que exista argumentación suficiente, como indica el órgano de contratación, para entender que este perfil no pueda asumir dichas funciones de coordinación.

En lo que respecta a las alegaciones sobre el personal voluntario, se debe precisar que, efectivamente, la cláusula 4 del PPT establece que: «En ningún caso el personal voluntario podrá sustituir al personal que debe adscribirse a la ejecución de este contrato, ni asumir por sí mismo las funciones y actuaciones objeto de la prestación», de lo que se concluye que dicho personal voluntario no puede desempeñar las funciones del adscrito a la ejecución del contrato.

Con relación a la omisión en el estudio económico de los gastos extraordinarios, se debe tener en cuenta que el propio PPT en su cláusula 6.2. establece una serie de gastos extraordinarios no incluidos en el servicio sobre los que se indica: «Se entienden por gastos extraordinarios todos aquéllos que no formen parte del servicio social de apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica que debe prestar la Entidad Concertada y que deben ser soportados por la persona apoyada», de lo que se concluye que no es incorrecto que no se hayan tenido en cuenta a la hora de realizar los cálculos económicos, en tanto que son servicios que deben ser soportados por la persona apoyada.

Con relación a las alegaciones sobre diversas actuaciones que la recurrente considera adicionales y que tendrían que haber estado especificadas en el estudio económico, el órgano de contratación en el sentido anteriormente mencionado indica que se trata de actuaciones inherentes al servicio de apoyo para el ejercicio de la capacidad jurídica, cuya: «valoración económica, tal y como ya se ha puesto reiteradamente de manifiesto, ha partido de la determinación por parte de la Administración de la estructura de personal necesaria en cada lote para poder llevar a cabo la prestación. No se trata de una prestación adicional, como pudiera querer hacer ver la recurrente».

Por otro lado, este Tribunal considera que este supuesto no se identifica con el alegado por la recurrente en la Resolución 116/2025, de 21 de febrero de 2025, de este Órgano, en la que se producía una falta absoluta en la determinación del objeto del contrato, dado que ni se indicaban los medios materiales necesarios para ejecutar el contrato ni el número de servicios que se debían cubrir. En el presente supuesto sí se determinan los medios personales necesarios para la ejecución del contrato.



Por todo lo anterior, atendiendo a los argumentos y doctrina expuesta; el carácter independiente de una licitación respecto de otras anteriores o coetáneas, la libertad del órgano de contratación a la hora de configurar el objeto del contrato y teniendo en cuenta que a la vista de los argumentos del órgano de contratación y de la recurrente no queda acreditado que se hayan incluido en el objeto del contrato prestaciones que no hayan sido tenidas en cuenta en la memoria justificativa y que la recurrente nada señala sobre la cuantía que supondría aplicar estos costes laborales, esto es, ni si ese supuesto déficit en los costes laborales existe, o si podría ser subsumido o no en alguna o algunas de las otras partidas de costes o entre todas ellas, limitándose a afirmar que esos costes no están previstos, procede desestimar este motivo de recurso.

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.

SÉPTIMO. Fondo del asunto: sobre la insuficiencia del estudio económico y la inadecuación de los recursos humanos considerados en el PPT.

I. Alegaciones de la entidad recurrente

Argumenta que el órgano de contratación a la hora de realizar el estudio económico ha tenido en consideración los datos existentes a 31 de diciembre de 2024, a pesar de que manifiesta que la cifra se ha elevado de forma considerable hasta la fecha de inicio del presente procedimiento de licitación. Argumenta que las necesidades del servicio actual superan con creces las previstas en la estimación.

En segundo lugar, manifiesta que en la memoria justificativa se obvian las 168 (89 con informe positivo) Diligencias de Fiscalía abiertas, y que podrían elevar considerablemente el número de personas atendidas en el corto plazo.

La recurrente indica que el órgano de contratación pone al mismo nivel a las personas con discapacidad y con enfermedad mental y deterioro cognitivo, pese a que los segundos generan un nivel de servicio mucho más intenso, tal y como refleja la situación actual y el dimensionamiento de recursos. En su escrito de impugnación enumera una serie de 13 elementos que diferencian su atención, tanto desde el punto de vista clínico como psicosocial.

Argumenta que esta variable la debió de tener en cuenta el órgano de contratación con separación de ambos colectivos como hizo al tramitar el contrato de emergencia previo a la presente licitación.

Afirma sobre lo anterior, *«La plantilla de ambas entidades se enmarca en la estructura de costes que se tuvo en consideración para la adjudicación del contrato de emergencias por dichas entidades, siendo con ello posible la prestación del servicio en las condiciones exigidas por la Administración.»*

En los Pliegos que se impugnan se recogen recursos muy inferiores, pese a que resulta obligatoria la subrogación de todo el personal, motivo por el que entendemos que debería haberse incorporado tal variable al estudio de mercado, detallando las razones que llevan a la Administración a reducir considerablemente los recursos humanos asignados y definir, por ende, los criterios para la determinación de los mismos»

Sobre esta cuestión también argumenta que existe un protocolo en el que se detallan recursos distintos y superiores al venir referenciados a ratios, los cuales no toma en consideración, a la hora de determinar los recursos en la presente licitación. Por ello considera que sería necesario el establecimiento de la ratio en el estudio económico. Afirma: *«máxime cuando se licita a precio a tanto alzado, pues de otro modo no sería posible promover el equilibrio económico si las circunstancias evidencian un exceso de servicios.»*



La indefinición de los aspectos detectados, unido a las circunstancias que evidencian la necesidad de incrementar recursos, pone de manifiesto la insuficiencia e inadecuación del estudio económico, motivo que justifica la impugnación que se promueve».

II. Alegaciones del órgano de contratación

En lo relativo a los datos tenidos en cuenta a la hora de realizar la memoria justificativa manifiesta: *«ha considerado oportuno tener en cuenta como uno de los datos necesarios para dimensionar los recursos humanos a adscribir en cada lote, entre otros, el número de personas que a cierre de 2024 estaban siendo apoyadas en virtud de resoluciones judiciales por parte de las fundaciones “provinciales”, así como por las fundaciones TAU y Padre Miguel García Blanco en la provincia de Sevilla. No se entiende lo que la recurrente quiere dar a entender con su afirmación. No se ofrecen los datos de 2025 por no haber finalizado aún el año. Y se pone de manifiesto que la Administración desconoce el número exacto de personas atendidas por las fundaciones provinciales a esta fecha, ya que dichos datos son recabados con carácter anual, habida cuenta las fluctuaciones en el número de personas atendidas (a veces al alza, a veces a la baja) que la propia Memoria Justificativa advierte. Para tener una visión global del crecimiento o decrecimiento en el número de personas con necesidad de apoyo, se estima por esta razón conveniente realizar la medición a cierre de cada ejercicio.*

Mencionar, igualmente, que el número total de personas atendidas en la comunidad autónoma a cierre de 2023, según datos recabados por esta Dirección General de las propias Fundaciones era de 2.412, siendo el dato total a cierre de 2024 de 2.359, lo que, en contra de lo que quisiera hacer pensar la recurrente con sus propios datos, refleja un ligero descenso anual. No será hasta el cierre de 2025 cuando se podrá estimar si la variación del año en curso ha sido al alza o a la baja.

Parece de nuevo que la recurrente espera de la Administración que los datos a tener en cuenta sean los que ella estima oportunos, en el momento temporal que le son más favorables para sus propios intereses.

No se sabe a qué momento se refiere la recurrente como “la fecha de inicio del presente proceso”».

Con relación a las necesidades de los distintos colectivos, el órgano de contratación viene a argumentar que cada uno tiene sus características y sus necesidades propias, así argumenta: *«Esta diversidad de situaciones personales, incluso la diversidad de situaciones a lo largo de la trayectoria vital de una misma persona, fueron tenidas en cuenta por esta Administración cuando se descartó de plano la posibilidad, que en su día se valoró como parte del proceso de diálogo, de establecer “precios” diferenciados en virtud del diagnóstico de la persona apoyada. De nuevo se reitera que el proceder de esta Administración parte de no haber querido considerar que una persona, solo por pertenecer a un colectivo, va a necesitar un número de efectivos superior para atenderle que otra persona con otro diagnóstico. El servicio deberá, tal y como exige el Código Civil, atender a la voluntad, deseos y preferencias de cada persona en sus circunstancias personales de toda índole, con independencia de cuál sea su diagnóstico».*

Finalmente, con relación a las actuaciones llevadas a cabo en el marco del contrato de emergencia indica que: *«No puede pretender la recurrente que las decisiones tomadas en el contexto de una emergencia determinen la forma en que la Administración debe establecer las condiciones que han de regir la presente licitación recurrida, para su propio beneficio. Se rechaza pues de plano la alegación de la recurrente de que “pese a que resulta obligatoria la subrogación de todo el personal, motivo por el que entendemos que debería haberse incorporado tal variable al estudio de mercado, detallando las razones que llevan a la Administración a reducir considerablemente los recursos humanos asignados y definir, por ende, los criterios de determinación de los mismos”.*

La recurrente parece esperar de la Administración que el número de personas del lote de la provincia de Sevilla se base en el número de personas que ella misma ha decidido adscribir al contrato de emergencia (de nuevo recordar sin que medie un pliego que determinara el número de personas a adscribir a dicho contrato de emergencia), lo que se debe rechazar de plano. El número de personas a adscribir es potestad de la Administración y se considera



innecesario motivar en la Memoria Justificativa la razón por la que el personal a subrogar que la Fundación ha comunicado no es el que debe determinar el número de personas a adscribir al contrato administrativo para poder llevar a cabo la prestación que ahora se licita».

En lo relativo a las alegaciones sobre el protocolo, el órgano de contratación argumenta que el mismo data de 2012 y que no tiene carácter vinculante alguno, sobre el particular argumenta: «*Esta Administración pone de manifiesto que dicho Protocolo se encuentra a esta fecha obsoleto por varias razones. La primera y principal es que cuando se elaboró no existía aún el marco jurídico que estableció la profunda reforma del Código Civil operada en el año 2021 mediante la entrada en vigor de la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica.*

Dicho de otra manera, el servicio que analizaba el Protocolo de Actuaciones de las Entidades Tutelares en Andalucía y que se redactó en el año 2012, ya no existe como tal, habiendo desaparecido de nuestro ordenamiento jurídico la función “tutelar” que las fundaciones ejercían en aquel tiempo.

Para mayor abundamiento se recuerda que la financiación europea del FSE+ que posibilita la presente licitación se ha concedido precisamente para “la transformación de las fundaciones tutelares en fundaciones de apoyo”. El documento del año 2012 que invoca la recurrente no apunta en ningún sentido a dicha transformación, auspiciada por el legislador años después en su reforma del Código Civil del año 2021.

Por estas razones, no ha sido un documento que la Administración haya tenido en cuenta a la hora de configurar la licitación recurrida, si bien debe admitirse que debería haberse retirado, por obsoleto, hace tiempo de la web en la que, según la recurrente, permanece publicado, o bien aclararse que se mantiene su publicidad a efectos de “histórico”».

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

III. Consideraciones del Tribunal

Vistas las alegaciones de las partes procede entrar a analizar el fondo de la cuestión. La recurrente viene a argumentar que el órgano de contratación ha tenido en cuenta el número de nombramientos existente a fecha de diciembre de 2024, y que sin embargo, no ha tenido en cuenta el elevado aumento de personas atendidas existentes en la actualidad.

Sobre esta cuestión, este Tribunal no aprecia infracción en el proceder del órgano de contratación que argumenta que los datos son recabados con carácter anual, habida cuenta las fluctuaciones en el número de personas atendidas (a veces al alza, a veces a la baja) que la propia memoria justificativa advierte. Manifiesta, que, para tener una visión global del crecimiento o decrecimiento en el número de personas con necesidad de apoyo, se estima por esta razón conveniente realizar la medición a cierre de cada ejercicio. En este sentido, la recurrente no manifiesta que exista una concreta infracción legal y el actuar del órgano de contratación a la hora de dimensionar el servicio resulta el lógico, atender a los últimos datos anuales disponibles.

La recurrente también hace mención, como ya se analizó en el fundamento anterior al tratamiento al mismo nivel a las personas con discapacidad y con enfermedad mental y deterioro cognitivo, afirmando que los segundos generan un servicio mucho más intenso, como afirma se hizo en el anterior contrato de emergencia. Sobre esta última aseveración procede recordar aquí la doctrina sobre la independencia de las licitaciones respecto de otras anteriores, la discrecionalidad del órgano de contratación a la hora de configurar el objeto del contrato y al hecho de que la recurrente no cuantifica en qué medida el PBL establecido resulta insuficiente para ejecutar el contrato teniendo en cuenta esas alegadas diferencias en la intensidad del servicio requerido.



Así, y como ya se mencionó en el fundamento anterior se ha de indicar que además de lo señalado en los artículos 100.2 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 se aceptara a meros efectos dialécticos los argumentos de 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 en los términos que considera adecuados, 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 a 369.166,87 euros- limitándose a afirmar que por los motivos que argumenta el estudio económico es insuficiente e inadecuado.

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.

Finalmente, la recurrente alude a un protocolo publicado en la web en la que manifiesta que se recogen unos recursos distintos a los que se establecen en el pliego. La recurrente vincula esta cuestión con un pronunciamiento del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales -Resolución 1033/2024- en el que se recoge la necesidad de que en los pliegos se recoja el número de trabajadores, categorías profesionales y estimación de sus salarios.

Sobre esta cuestión, procede indicar como argumenta el órgano de contratación, que la recurrente alude a un protocolo del que no se desprende que sea vinculante para el órgano de contratación, además, se debe precisar que en la memoria justificativa del procedimiento de licitación se recoge la citada estimación de servicios a realizar, el personal necesario para cubrir dichos servicios por cada provincia indicando su categoría profesional, salario anual, coste de seguridad social y un incremento para cada anualidad a partir del 2026 hasta 2029. Por otro lado, la recurrente cuestiona la suficiencia del presupuesto base de licitación y de los cálculos realizados en el estudio económico, pero como indicamos, no acredita su insuficiencia.

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.

OCTAVO. Fondo del asunto: sobre el criterio de estimación de costes sobre la prórroga del contrato y la definición del concepto “transporte”.

I. Alegaciones de la entidad recurrente

En primer lugar, con relación a la prórroga, la recurrente comienza mencionando que en el procedimiento de licitación se establece un periodo de ejecución 4 años, prorrogable por 4 años adicionales. Sobre lo anterior argumenta: «*No obstante, el valor estimado del contrato se ha calculado teniendo en cuenta el coste de una eventual prórroga por cuatro años adicionales, para la que se prevé un incremento de costes totales del 4%.*»



Hemos de advertir que el incremento estimado del 4% para la prórroga de 4 años resulta insuficiente y no atiende a la realidad, pues impide cumplir con el criterio mínimo de incremento del Convenio Colectivo de aplicación, representando los costes salariales el grueso de la estructura de costes del contrato.

En relación con lo anterior, un incremento del 4% para una prórroga de 4 años representa un incremento anual del 1%, si bien el convenio colectivo refleja condiciones concretas», deduce que del convenio colectivo de aplicación se extrae que: «contempla incrementos anuales que oscilan entre el 1,5% y 4%, siendo por ello evidente que la estimación de incremento del 4% para un periodo de cuatro años es insuficiente y determinará un detrimento económico considerable para la entidad concertada».

En segundo lugar, con relación al concepto “transporte” la recurrente manifiesta que en los pliegos no se realiza un estudio detallado y preciso para determinar su importe, resultando, además, una cuantía que no se corresponde con el tipo de servicio que se presta.

En este sentido en la memoria justificativa se recoge una tabla en la que se desglosan los costes del transporte. Se manifiesta que se ha «obtenido una estimación de estos costes por un importe total de 113.634,38 euros» definiendo dicho coste como el «necesario para el personal adscrito al servicio que ocupen el puesto de “monitores” para desplazamientos fuera de la capital de provincia».

Sobre esta estimación la recurrente expone lo siguiente: «Como se advierte del contenido de la memoria justificativa, para todos los lotes, es decir, para todas las Provincias de Andalucía, se ha considerado que el personal sólo tendrá que desplazarse un día a la semana, lo que representa 4 salidas al mes, y el coste viene marcado por el trayecto que representa de norte a sur.

Actualmente la Fundación atiende a 178 personas repartidas en 58 municipios distintos de la Provincia de Sevilla, además de 124 personas más en Sevilla capital. Esta cobertura territorial implica una intensidad de desplazamientos y organización que dista por completo de la previsión económica reflejada en la licitación».

En lo relativo a la periodicidad de las visitas argumenta que: «La periodicidad de las visitas se determina conforme al Plan de Apoyo Personalizado (PAP), atendiendo a las necesidades individuales y circunstancias concretas de cada persona. En la mayoría de los casos, las visitas se realizan con una frecuencia semanal o quincenal, lo que garantiza un seguimiento continuado y personalizado. A ello debe sumarse un volumen considerable de acompañamientos no recogidos inicialmente en los PAP, pero que resultan esenciales para asegurar el ejercicio efectivo de la capacidad jurídica de las personas apoyadas. Dichos acompañamientos incluyen asistencia a citas médicas, comparencias judiciales, gestiones notariales, reuniones con el entorno sociofamiliar y actuaciones derivadas de situaciones de urgencia».

La recurrente adjunta una tabla en la que recoge número de personas y localidades de la que infiere que «el criterio de la Administración resulta infundado, carente de toda consistencia y alejado de la realidad. Así, no se valora ni analizan aspectos que inciden directamente en las necesidades de trayecto, por ejemplo:

- La realidad presentada e informada a la Administración por las entidades que actualmente prestan el servicio. Sin duda, sería el criterio más adecuado y permitiría a las entidades conocer el alcance de los costes asociados al servicio a prestar.

- Además, hay otros factores que permiten profundizar con mayor criterio en el coste de transporte, como el número de personas atendidas, o los lugares de domicilio o de residencia de los mismos, o las sedes de los juzgados que sigue el procedimiento correspondiente, tal y como se ha evidenciado anteriormente.

También consideramos que representa una diferencia en atención al tipo de patología de origen, precisando mayor recurso los que padecen enfermedad mental.



Sin duda, la Administración ha optado por un criterio que le permite ajustar el precio a la cuantía pretendida, pero no se cumple con el objetivo y exigencia de la ley, permitiendo a los licitadores conocer los gastos reales en los que se va a incurrir».

Por todo lo anterior la entidad recurrente solicita que se anulen los pliegos, así como los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación.

II. Alegaciones del órgano de contratación

El órgano de contratación se opone a los dos motivos de recurso. Con relación al cálculo de los costes de la prórroga, argumenta que el convenio colectivo sectorial de aplicación -XVI Convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad- tiene una vigencia hasta 31 de diciembre de 2027, y que solamente en el supuesto en el que no se llegara a un acuerdo y este entrara en ultraactividad se darían las condiciones que manifiesta la recurrente. En este sentido argumenta: *«Teniendo en cuenta esta previsión provisional, esta Administración ha optado por un incremento previsto, a efectos del valor estimado del contrato, del 4% en, reiteramos, todos los costes del contrato, y no solo los salariales. Es decir, si finalmente se dieran las condiciones que la recurrente alega de que no hubiera nuevo pacto salarial y se optara por la prórroga contractual las entidades concertadas se podrían ver obligadas a afrontar un incremento salarial de sus efectivos del 4%. El incremento global estimado de todos los costes del 4% permitiría a las fundaciones atender holgadamente dicho potencial (no cierto a esta fecha) incremento de costes salariales. También es necesario recordar que la decisión de si la mejor opción para asegurar la calidad del servicio público es la de prorrogar los contratos o abrir una nueva licitación es potestad, que no obligación, de la Administración, quien, llegado el momento, tendrá en cuenta la información cierta de que disponga en el momento de tomar la decisión. Esta y otras circunstancias serán en su momento valoradas».*

Con relación a la alegada por la recurrente insuficiencia de definición del concepto de transporte, el órgano de contratación manifiesta: *«De nuevo la recurrente expone su pretensión de que el cálculo del coste se haga en función de lo que ella misma considera oportuno, en base a lo que denomina diferentes “equipos de intervención” (no definidos ni exigidos en el PPT) y a las personas que en un momento determinado está atendiendo la Fundación recurrente. Cita igualmente en su recurso los desplazamientos del “Departamento Patrimonial”, sin que haya en el PPT ninguna prescripción que se refiera a dicho departamento con el que, si bien la recurrente puede contar, no se exige en esta licitación. Se considera desproporcionada la referencia que hace igualmente la recurrente a la necesidad de desplazamientos “casi a diario a los distintos partidos judiciales de la provincia de Sevilla” por parte del letrado del equipo de su Fundación. Afirma la recurrente que cuando la Administración estima que “el personal solo tendrá que desplazarse un día a la semana, lo que representa 4 salidas al mes” debería haber tenido en cuenta la forma en que su propia Fundación organiza las visitas a las personas apoyadas fuera de la capital de provincia y su frecuencia.*

Pero lo cierto es que respecto de dicho extremo, el Pliego solo establece lo siguiente en su apartado 5.4 Plan de Apoyo Personalizado:

“En el Plan se establecerá la frecuencia y forma (visita, llamada telefónica, mensaje, etc.) de los contactos que, a iniciativa de la Entidad Concertada, se tendrán con la persona, pudiendo ser modificados cuantas veces sean necesarios en función de las necesidades que, en cada momento, presente la persona apoyada. En ningún caso se podrá establecer una frecuencia de contacto inferior a uno al mes.”

Cuando se fija una frecuencia de contacto mínima de una al mes con cada persona apoyada, no se establece la obligación de una visita física mensual, sino de un contacto “(visita, llamada telefónica, mensaje, etc.)”. No obstante, de cara a una estimación del presupuesto base de licitación, ante la necesidad de estimar de la mejor manera posible el coste de los posibles desplazamientos, se ha optado por considerar que cada uno de los profesionales de referencia tuviera que desplazarse un día a la semana fuera de la capital de provincia.



La metodología de cálculo es suficientemente objetiva al contemplar posibles frecuencias y potenciales distancias según la geografía de cada provincia y ampara sobradamente el inevitable margen de indeterminación que en el momento de fijar el presupuesto base de licitación supone el hecho, ya mencionado con anterioridad, de que el número de personas a atender, y por tanto su lugar de residencia, fluctúa a lo largo de la ejecución del contrato. La forma de fijar el coste propuesta por la recurrente en base a la situación actual de su Fundación no se considera aceptable para determinar la estimación de costes de una prestación que, tras la licitación, bien podrá realizar ella, con sus “equipos de intervención”, o su “departamento patrimonial” bien cualquier otra que presente su oferta y resulte la que obtenga mayor puntuación por ser la económicamente más ventajosa.

Además, en un contexto actual de contactos vía videoconferencia cada vez más habituales, esta Administración defiende que la estimación del coste de los posibles desplazamientos físicos necesarios para desarrollar la prestación se ha estimado de manera lo más razonablemente ajustada al coste real esperable. Se pone de manifiesto igualmente que el coste de 0,26 €/km es igual tanto si la persona que se desplaza es un monitor, como cualquier otro perfil profesional de la estructura requerida, no dependiendo el coste estimado del desplazamiento de la categoría profesional concreta de la persona que finalmente se tenga que desplazar».

El órgano de contratación concluye considerando que el recurso carece de fundamento jurídico y solicita la imposición de multa a la recurrente, al considerar que el escrito de impugnación tiene un ánimo dilatorio al estar la entidad recurrente actualmente ejecutando el servicio mediante un contrato de emergencia.

III. Consideraciones del Tribunal

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen. La recurrente argumenta que resulta incorrecta la forma en la que se ha estimado el coste de la prórroga prevista y la definición del concepto “transporte”. Con relación a la prórroga, manifiesta que el órgano de contratación ha previsto un incremento total del 4%, lo que representaría una subida anual del 1% que incumpliría las actualizaciones salariales previstas en el convenio colectivo de aplicación -XVI Convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad- en su artículo 32.2., de aplicación a partir de 1 enero de 2028, tras la finalización de su vigencia (31 de diciembre de 2027) en ausencia de acuerdo al respecto.

Sobre lo anterior, procede realizar varias consideraciones. En primer lugar y como manifiesta el órgano de contratación, el incremento que aparece en la memoria justificativa es de un 4% de los costes totales y no únicamente de los costes de personal como manifiesta la recurrente. Así se indica en el apartado 4 de la memoria justificativa: «El valor estimado del contrato se ha calculado teniendo en cuenta el coste de una eventual prórroga por 4 años adicionales, para la que se prevé un incremento de costes totales del 4%, por lo que asciende a 20.710.261,78 €», desde esta perspectiva, las alegaciones realizadas por la recurrente se habrían de considerar erradas en tanto que las actualizaciones previstas en el citado artículo 32 del convenio colectivo se refieren a los costes de personal, que alega que serían como mínimo del 1,5%, mientras que, sin embargo, el dato que usa la recurrente para realizar la comparación, el incremento previsto en el valor estimado que es del 4%, 1% anual, es del total de los costes y no se refiere únicamente a los costes de personal, con posibilidad además en su caso de compensación entre partidas.

En segundo lugar, este Tribunal, entre otras, en sus Resoluciones 281/2022 de 20 de mayo, 8/2023 de 13 de enero, 146/2024 de 9 de abril, 481/2024 de 31 de octubre y 145/2025 de 11 de marzo, ha afirmado que el criterio temporal que ha de tenerse en consideración para elaborar el presupuesto base de licitación y el cálculo del valor estimado del contrato, y por tanto la aplicación del convenio colectivo laboral de referencia, ha de ser el referido al momento del envío del anuncio de licitación o en caso de que no se requiera tal anuncio, al momento de inicio del procedimiento de adjudicación.



En efecto, de conformidad con lo previsto en los artículos 100.2 y 101.2 de la LCSP, el presupuesto base de licitación y, por ende, el valor estimado del contrato, han de adecuarse a los precios de mercado en el momento de su elaboración por el órgano de contratación (v.g. Resoluciones de este Tribunal, entre otras, 400/2019, de 28 de noviembre, 50/2020, de 14 de febrero, 224/2020, de 2 de julio, 237/2020, de 9 de julio, 253/2021, de 24 de junio 8 y 107/2022, de 11 de febrero). En este sentido, los órganos de contratación han de fijar el presupuesto base de licitación y contemplar en el mismo los costes laborales que resulten de aplicación conforme al convenio colectivo que rijan en el momento de elaboración del citado presupuesto (v.g. Resoluciones de este Tribunal, entre otras, 226/2020, de 2 de julio y 503/2021, de 25 de noviembre).

En definitiva, el órgano de contratación en la elaboración del presupuesto base de licitación, en cuanto a los costes laborales, ha tenido en cuenta el Convenio colectivo aplicable, conforme figura en la memoria justificativa, sin que a dicho órgano de contratación le sea legalmente exigible que haya de contemplar las potenciales revisiones salariales una vez que se venza su ámbito temporal.

En este sentido, cabe mencionar algunos pronunciamientos de determinados órganos de revisión de decisiones en materia contractual, entre ellos, el indicado en la Resolución 1671/2023 de 28 de diciembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en su fundamento décimo donde señala en lo que aquí concierne lo siguiente: *«Por su parte, y por lo que respecta a los incrementos retributivos que pudieran acordarse en el futuro, para los años 2026, 2027 o 2028, según este Tribunal ha venido manteniendo, “los posibles incrementos salariales derivados de la negociación colectiva durante la ejecución del contrato, no afectan al contrato, ni procede la revisión de precios en tales casos” (por todas, Resolución nº 937/2023, de 13 de julio), de lo que resulta que a la hora de determinar el PBL procedería tener en cuenta los incrementos 5 retributivos que en ese momento se encuentren pactados para los años subsiguientes, pero no unos hipotéticos incrementos superiores que no hayan sido específicamente acordados y sean vigentes.»*

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

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

De otro lado, la recurrente cuestiona la definición del concepto transporte. La recurrente viene a argumentar que como queda configurado el transporte en el PCAP no podría prestarse el servicio como actualmente lo hace la recurrente, al ejecutar el contrato actual. Manifiesta que el criterio del órgano de contratación a la hora de definir el transporte resulta infundado y carente de toda consistencia.



Por su parte, el órgano de contratación argumenta que la recurrente expone la imposibilidad de prestar el servicio atendiendo a la forma en la aquella que considera que sería oportuno. Alega que la recurrente hace alusiones a desplazamientos de determinados departamentos que no aparecen en los pliegos. Considera que es desproporcionado el alegado desplazamiento diario o casi a diario, manifiesta que se debe atender a lo exigido en la cláusula 5.4. del PPT en el apartado correspondiente al plan de apoyo personalizado (PAP). En este sentido el órgano de contratación manifiesta que a la hora de establecer el plan, se ha optado por considerar que cada uno de los profesionales de referencia tendría que desplazarse un día a la semana.

Además, también se ha de tener en cuenta, como indica el órgano de contratación, que no todas las actuaciones deben conllevar desplazamientos atendiendo a la posibilidad de realizar contactos vía videoconferencia.

En definitiva, este Tribunal considera que la configuración de este servicio es una cuestión que queda dentro de la discrecionalidad del órgano de contratación, por otro lado, tampoco acredita fehacientemente la recurrente que los costes asignados a los desplazamientos sean insuficientes atendiendo a la configuración del servicio establecida en los pliegos -no como la entidad lo está prestando en la actualidad- que es como decimos competencia del órgano de contratación.

Debe, pues, desestimarse el motivo en los términos en que el mismo ha sido esgrimido y fundamentado.

Finalmente, con relación a la solicitud del órgano de contratación de imposición de multa, este Tribunal considera, tras el análisis de los argumentos expuestos en el escrito de recurso, que no se aprecia que la mayoría de ellos adolezcan de falta o carencia de fundamentación jurídica. Además, las argumentaciones aducidas por la recurrente carecen de entidad suficiente para inducir a error o equivocación a este Tribunal, por lo que no se aprecia que el recurso en su globalidad suponga un ejemplo de ejercicio abusivo del recurso especial en materia de contratación, ni, por tanto, que el mismo se haya interpuesto con temeridad o mala fe manifiesta.

A ello se une la rapidez en la tramitación y resolución del mismo, menos de un mes, y que como se ha expuesto la licitación solo ha estado suspendida por un lapso de tiempo reducido. En definitiva, no se evidencia claramente que la recurrente haya sostenido los argumentos del recurso en el conocimiento de la total ausencia de su fundamentación jurídica y que el mismo fuese a ser claramente desestimado, por lo que no cabe apreciar en el presente supuesto absoluta deslealtad o abuso del principio de buena fe, determinantes de la imposición de la multa solicitada

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **FUNDACIÓN PADRE MIGUEL GARCÍA BLANCO** contra los pliegos rectores que establecen las condiciones de la licitación del contrato denominado “Prestación del servicio social especializado de apoyo a personas con discapacidad para el ejercicio de su capacidad jurídica” (Expte. CONTR 2025 0000341436), convocado por la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad.

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 por este Tribunal el 14 de agosto de 2025.



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

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

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

