



Recurso nº 1860/2025 C. Valenciana nº 364/2025

Resolución nº 267/2026

Sección 2ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 12 de febrero de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por D. A.C.R., en representación de la Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE) contra los pliegos del procedimiento “*Contratación para la gestión del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD) DEPENDENCIA y Servicio Ayuda Domicilio (SAD) MUNICIPAL del Ayuntamiento de Quart de Poblet*”, con expediente 2509653E, convocado por la Alcaldía del Ayuntamiento de Quart de Poblet; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero En fecha 8 de octubre de 2025, se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público anuncio por los que se convoca la licitación para adjudicar el contrato arriba nominado. En igual fecha, se publicaron los pliegos por los que se rige esta licitación.

El contrato se califica como contrato administrativo de servicios con un valor estimado de 955.011,54 euros.

El procedimiento de contratación es un procedimiento abierto de tramitación ordinaria.

Segundo. Conforme al CUADRO RESUMEN DE CARACTERÍSTICAS del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP)

“D. PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN

<i>Presupuesto base de licitación basado en el precio/hora (IVA excluido)</i>	<i>IVA (4 %)</i>	<i>Presupuesto base de licitación (IVA incluido)</i>
21,23 €/hora	0,84 €	22,07 €/hora
955.011,54 €/año	38.200,46 €	993.212,00 €/año

...

F. FINANCIACIÓN

El presupuesto del presente contrato está supeditado a la cuantía anual subvencionada por la Generalitat Valenciana. La aportación de la Generalitat, según análoga resolución a la CRPROG/2021/035/46 de la Vicepresidencia y Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas, correspondiente a cada ejercicio y que se incorporará en el Contrato programa 2025-2028 que se firme entre la entidad y la Vicepresidencia de Servicios Sociales.

El precio basado en precio/hora es estimativo, pues, no se puede definir con exactitud la cuantía total de horas al tiempo de celebrar el contrato por estar condicionado el servicio al número efectivo de personas usuarias y las horas que se prevean por este sistema, así como las demás particularidad de la prestación.

Atendiendo al servicio actual y trasladando los datos del aplicativo Contador ADA3 el servicio y como referencia para dimensionar inicialmente la prestación objeto del contrato, sirva que en el ejercicio 2024, se han calculado 29.292 horas / año como referencia.

El presupuesto base de licitación, el valor estimado, calculado mediante los precios unitarios del presente contrato han sido determinados de conformidad con la última actualización de las tablas salariales, del Convenio colectivo para las empresas que tengan adjudicada mediante contrato con alguna administración pública, la gestión de residencias de tercera edad, servicios de atención a las personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal, centros de día, centros Mujer 24 Horas, centros de acogida y servicio de ayuda a domicilio de titularidad pública y gestión privada en la Comunitat Valenciana (en adelante Convenio SAD), recogido en la RESOLUCIÓN de 22



de marzo de 2023, de la Subdirección General de Relaciones Laborales, por la que se dispone el registro y publicación del mismo, publicado en el DOCV nº 9585 de fecha 28 de abril de 2023 (código: 80000305011997).

No se admite baja económica en la presente licitación. La mejora económica será en mejoras según se establecen en los criterios de adjudicación.”

Tercero. En fecha 28 de octubre de 2025, ASADE interpuso recurso especial en materia de contratación contra los pliegos solicitando se anularan las disposiciones del pliego relativas al presupuesto base de licitación, solicitando, asimismo, la suspensión del procedimiento de contratación.

Cuarto. Interpuesto el recurso, la Secretaria General del Tribunal por delegación de éste, dictó resolución de 18 de diciembre de 2025, acordando la suspensión del expediente de contratación, sin que esta afectara al plazo de presentación de ofertas ni impidiera su finalización, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de 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 Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

Quinto. De acuerdo con lo previsto en el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido éste, acompañado del correspondiente Informe, en el que interesa la desestimación del recurso.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso ha sido debidamente interpuesto ante este Tribunal, que es competente para su resolución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.4 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) y en el convenio suscrito entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 21 de mayo de 2025 (BOE de fecha 2 de junio de 2025).



Segundo. El recurso se ha interpuesto en plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

Tercero. El recurso se ha interpuesto frente a un contrato y un acto susceptibles de recurso especial en materia de contratación, conforme resulta del artículo 44 de la LCSP:

“1. Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:

a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros.

(...)

2. Podrán ser objeto del recurso las siguientes actuaciones:

a) Los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación”.

En el presente caso, se interpone el recurso contra los pliegos de un contrato de servicios con un valor estimado superior a cien mil euros, por lo que debe considerarse susceptible de recurso.

Cuarto. La legitimación se regula en el artículo 48 LCSP, que señala que *“En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados”.*

La recurrente, ASADE, es una asociación empresarial representativa de los intereses de las empresas entre cuyo objeto están las actividades objeto del contrato (servicios de atención a domicilio), que impugna el presupuesto base de licitación por considerarlo insuficiente, cuestión que afecta a los intereses colectivos concretos de sus asociados, por lo que ha de reconocérsele la legitimación para interponer el presente recurso.

Quinto. El recurso se funda en un único motivo, pues entiende que el presupuesto base de licitación (PBL) no se ajusta a los precios de mercado siendo insuficiente para cubrir los costes laborales adecuados a la totalidad del personal laboral exigido. En concreto, argumenta que el cálculo realizado por el órgano de contratación infravalora gravemente diversos costes obligatorios:

- Incremento salarial: se aplica únicamente un 4% global sobre las tablas salariales de 2025, ignorando la cláusula de revalorización automática del Convenio Colectivo (IPC + 1), que supondría revalorizaciones anuales cercanas al 4-5%, acumuladas en tres años superiores al 4% aplicado.
- Mecanismo de Equidad Intergeneracional (MEI): no se incluye el recargo obligatorio del 0,75% sobre el salario bruto para 2026, que afecta a todos los contratos desde 2023 y que incrementa significativamente los costes empresariales de Seguridad Social.
- Partida genérica de "Otros costes": se asignan únicamente 780 € anuales por trabajador (2,51% del coste salarial), insuficientes para cubrir conceptos esenciales como absentismo laboral (10,6% en 2025), desplazamientos, kilometraje, horas sindicales, vacaciones y costes del personal técnico subrogado (trabajador social, peluquera y fisioterapeuta).
- Plus de antigüedad: no se contempla el plus de 413,91 € anuales por trienio (según el Convenio Colectivo), que se devengará desde abril de 2026 y que tampoco puede absorberse con la partida genérica mencionada.

El órgano de contratación se opone al recurso afirmando que:

1. Los incrementos salariales futuros derivados de la negociación colectiva no afectan al contrato ni requieren revisión de precios, salvo que estén pactados con anterioridad.
2. El impacto del MEI sí se incluye de forma agregada dentro de la partida "Otros costes directos" (780 € por trabajador), junto con otras cargas laborales y contributivas.
3. El plus de antigüedad no se incluye en el PBL porque este se basa en costes reales y pactados en el momento de la licitación, no en supuestos futuros, no siendo un

coste inmediato ni previsible con certeza, ya que depende de la duración de la relación laboral y de la evolución del personal.

4. En cuanto a la falta de desglose y justificación de la partida "Otros costes", el precio/hora incluye gastos de transporte, según el punto séptimo de la memoria técnica, por lo que el coste de desplazamientos y kilometraje ya está cubierto; el personal indirecto no puede incluirse en costes directos, ya que no está vinculado directamente a la prestación del servicio; y el absentismo laboral es un dato incierto y no previsible con certeza, por lo que no debe considerarse como coste obligatorio en el PBL.

5. En cuanto al personal a subrogar y sus costes, solo el perfil de Auxiliar de Ayuda a Domicilio es objeto del contrato. Los otros perfiles (peluquero, fisioterapeuta) se consideran servicios gratuitos aportados por la actual adjudicataria, no siendo parte del objeto contractual.

Sexto. El análisis del recurso, al centrarse en la insuficiencia del PBL, debe partir de lo dispuesto por el artículo 100.2 de la LCSP conforme al cual

“2. En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia”.

En relación con la obligación del órgano de contratación de cuidar que el presupuesto de licitación sea adecuado a los precios del mercado, nos hemos pronunciado en numerosas ocasiones, recordando nuestra resolución nº 493/2021, de 30 de abril que

«Debemos recordar que la determinación del valor estimado y, en relación con él, del presupuesto de licitación de los contratos del sector público es una materia regida por el

principio de discrecionalidad técnica. Así lo ha señalado este Tribunal en diversas ocasiones, como en las Resoluciones 964/2020 de 11 de septiembre, 712/2020 de 19 de junio, 237/2017, de 3 de marzo, y 423/2017, de 12 de mayo, entre otras, explicando que “la determinación del precio del contrato tiene la consideración de criterio técnico y, como tal, está dotado de discrecionalidad técnica”. Más concretamente, en la Resolución 237/2017, de 3 de marzo, se dijo que:

“... al tratarse de criterios netamente técnicos gozarían de una discrecionalidad, propia de las valoraciones técnicas de los órganos de contratación, en tanto no quede completamente acreditado que se ha incurrido en un error en la apreciación. Podemos decir, finalizando esto que manifestamos que, frente a esa concreción en el precio del ente adjudicador, en el que debemos presumir un acierto propio del que es conocedor de las cuestiones técnicas del contrato que se ha convocado en otras ocasiones, conoce suficientemente éste y los precios a que puede enfrentarse el mercado, estableciendo, dentro de sus potestades propias como tal órgano adjudicador, un precio del contrato que, desde este punto de vista, gozaría de una presunción análoga, a la que tienen las manifestaciones técnicas de los órganos de contratación, cuando se debaten por los licitadores las mismas...”

Por otra parte, este Tribunal también ha afirmado, entre otras en la Resolución 1263/2019, de 11 de noviembre, que:

“ha de reconocerse el mayor protagonismo que debe conferirse a los convenios colectivos, en la medida en que los arts. 100.2 y 102.3 ‘in fine’ LCSP contienen la novedosa previsión respectiva de que ‘En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia’. Y que ‘En aquellos servicios en los que el coste económico principal sean los costes laborales, deberán considerarse los términos económicos de los convenios colectivos sectoriales, nacionales, autonómicos y provinciales aplicables en el lugar de prestación de los servicios’”.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, habría que partir del principio de discrecionalidad técnica y de la presunción de acierto que tiene la determinación del precio por parte del órgano de contratación y por ello, de la estimación del valor estimado».

Séptimo. Aplicando dicha doctrina al presente recurso, debemos analizar en primer lugar, la alegada insuficiencia del PBL al no contemplar los posibles incrementos salariales del contrato durante su prórroga, haciendo una estimación del incremento que puede tener el IPC (índice que sirve de referencia para la actualización salarial según el convenio de aplicación).

Por lo tanto, los eventuales futuros incrementos salariales que pudieran derivarse de una situación aleatoria, como es el incremento del IPC, forma parte de la *alea* del contrato, sometido al principio de riesgo y ventura del contratista, por lo que no es necesario que se tenga en cuenta en el cálculo del PBL.

En relación con una alegación semejante formulada por el mismo recurrente, ya señalamos en nuestra resolución 966/2023 de 20 de julio que:

«Séptimo. – En segundo lugar, denuncia la recurrente que el contrato no haya tenido en cuenta la actualización de los salarios para los años 2024 y 2025.

Afirma la recurrente que “ya se ha firmado (si bien, no publicado al momento actual) el VIII (Convenio colectivo del sector) con los incrementos de costes que el mismo recoge.

Este motivo de recurso también debe ser desestimado. El artículo 100.2 de la LCSP establece que el presupuesto base de licitación debe ser adecuado a los precios del mercado “en el momento de elaborarlo”. Por tanto, las subidas salariales que todavía no estén publicadas en el momento de la elaboración de los pliegos, no tienen por qué ser tenidas en cuenta en la determinación del presupuesto base de licitación».

En consecuencia, aplicando el mismo criterio, debe desestimarse la alegación relativa a la falta de consideración de los futuros posibles incrementos salariales como la relativa a un posible futuro devengo, por parte del personal que deba prestar el servicio, de un plus de antigüedad que actualmente no cobra y cuyo devengo futuro es un hecho incierto u otros

eventuales costes hipotéticos, como serían los derivados de un eventual absentismo laboral.

Octavo. En cuanto a los demás argumentos relativos a la insuficiencia del PBL para cubrir el IMEI, desplazamientos, kilometraje, horas sindicales, vacaciones y costes del personal técnico subrogado, el recurso no justifica suficientemente que el PBL calculado por el órgano de contratación y sujeto al principio de discrecionalidad técnica antes analizado, no sea suficiente para cubrir los costes del contrato.

En cuanto al IMEI, como señala el órgano de contratación queda incorporado de manera agregada juntos a otros factores que afectan a los costes empresariales, y de forma indirecta a los precios (dentro de los "otros costes directos", estimados en 780 €, partida que engloba cargas adicionales de carácter laboral y contributivo del propio MEI).

Por otra parte, por lo que se refiere al resto de los costes, en la memoria técnica se encuentra justificado el precio/hora de los gastos de transporte.

Por lo que se refiere a cuantificar el coste del "absentismo laboral", en las resoluciones 729/2018 de 27 de julio (invocada por el recurrente) y 119/2024 de 1 de febrero dijimos lo siguiente,

«(...) el absentismo laboral no es una condición de trabajo, sino una manifestación del incumplimiento de las mismas, por lo que aun tratándose de un dato a valorar por ejemplo dentro de la determinación de los gastos o costes generales, que podrán incluir los de estructura, absentismo, etc., no constituye un dato legalmente exigible para la determinación de los costes laborales derivados de las condiciones de trabajo de los trabajadores a subrogar».

En el aspecto que denuncia el recurso acerca de que no se han contemplado en el PB, la subida de los costes laborales correspondientes a las prórrogas previstas del contrato, señalar que el convenio colectivo de aplicación finalizó el 31 de diciembre de 2025, no estando aprobado a la fecha de cálculo del PBL un nuevo convenio o un incremento o revisión salarial del convenio, por lo que el órgano de contratación previó un posible incremento del 4 %, que consideramos adecuado. Recordemos, en este sentido, que el

contrato tiene un plazo inicial de duración del contrato de un año y que las prórrogas del contrato, conforme señala la LCSP, no resultan obligatorias para el órgano de contratación. De ahí que, como señala el órgano de contratación en su informe *“en el caso de no garantizarse a futuro las coberturas de los costes salariales reales, éste Órgano de contratación determinaría no proceder a las posibles prórrogas”*, por lo que entendemos acertada la actuación del órgano de contratación con respecto a este apartado. También es importante reseñar la previsión que hace la cláusula 27 del PCAP, que establece:

“[...] Podrá modificarse el contrato cuando resulten afectados costes del mismo derivados de medidas económicas de carácter general o de la variación de fluctuaciones de precios del contrato derivadas del mercado, o sean consecuencia de la variación de los salarios de los trabajadores por alteración del SMI o del convenio colectivo. Se tramitará un expediente contradictorio donde se acredite lo expuesto, aprobándose por el Órgano de contratación”.

Por último, en cuanto a los costes laborales relativos a categorías laborales que no están incluidas en los pliegos como necesarias para la ejecución del contrato, pero sí la ostentan determinados trabajadores sujetos a subrogación laboral, debemos recordar aquí lo que ya hemos afirmado al respecto en nuestra doctrina, entre otras muchas, en la resolución 506/2025:

“Se observa que en los contratos, como es el caso, en que los costes de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total, el presupuesto base de licitación ha de realizar una estimación a partir del convenio laboral de referencia. Es decir, no se ha de referenciar a la concreta antigüedad de los trabajadores que deban subrogarse, como pretenden las recurrentes. A este respecto se puede traer a colación la Resolución de este Tribunal número 143/2025: “en relación con el presupuesto base de licitación, la Resolución número 1502/2024 de este Tribunal recuerda su doctrina al respecto: “Recordemos aquí dos de las notas fundamentales de la doctrina de este Tribunal acerca de la determinación del presupuesto base de licitación:

(..)

- Y, de otra parte, y en cuanto a los costes laborales, en el caso de existir una obligación de subrogación, el presupuesto debe determinarse en función de las necesidades del

servicio y no de los costes derivados de la subrogación. Una cosa es el número de trabajadores que deban ser subrogados, y otra diferente es el personal que resulta necesario adscribir al servicio. Ese coste debe fijarse en función de las necesidades reales del contrato que se licita (Resolución nº 891/2024, de 11 de julio). Asimismo, cabe traer a colación lo indicado en la Resolución nº 68/2023, de 2 de febrero, en cuanto a la potestad discrecional de la que dispone el órgano de contratación para delimitar el objeto del contrato y sus características y, por ende, dimensionar la plantilla necesaria para su prestación”.

En este sentido, debe tenerse en cuenta, como indicamos en la resolución 966/2023, que:

1. Se han presentado 4 ofertas, por lo que ha habido empresarios que han considerado el PBL suficiente.
2. La memoria indica expresamente que *“El precio/hora establecido, incluye los gastos derivados del transporte al domicilio de la persona usuaria del servicio... se han tenido en cuenta otros costes directos, distintos de los salariales, así como una estimación de gastos de gestión y beneficio industrial en orden a cuantificar el precio/hora del servicio”.*
3. El PBL contempla unos gastos generales del 13% y un beneficio industrial del 6%.
4. La cuantía del contrato se ha fijado en función del contrato programa entre la Vicepresidencia Primera y Conselleria de Servicios Sociales, Igualdad y Vivienda y el Ayuntamiento de Quart de Poblet para la colaboración y coordinación interadministrativa y financiera en materia de Servicios Sociales en los ejercicios 2025-2028 (expediente CPROG/2025/035/46), al que se haya supeditado el presupuesto del contrato, contrato programa en el que se han estimado los costes de prestación del servicio.

En consecuencia, como ya indicamos en la antes citada resolución 966/2023 de 20 de julio *“se debe presumir que el presupuesto base de licitación es suficiente, y ajustado a los precios de mercado. La asociación recurrente no ha probado que esto no sea así.*

Han presentado oferta cuatro empresas en esta licitación.

Por tanto, se desestima este motivo de recurso”.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. A.C.R., en representación de la Asociación Estatal de Entidades de Servicios de Atención a Domicilio (ASADE) contra los pliegos del procedimiento “*Contratación para la gestión del Servicio de Ayuda a Domicilio (SAD) DEPENDENCIA y Servicio Ayuda Domicilio (SAD) MUNICIPAL del Ayuntamiento de Quart de Poblet*”, con expediente 2509653E, convocado por la Alcaldía del Ayuntamiento de Quart de Poblet.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta 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.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES