



Recurso nº 2196/2025 C.A. Castilla-La Mancha 204/2025

Resolución nº 617/2026

Sección 2ª

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

En Madrid, a 9 de abril de 2026

VISTO el recurso interpuesto por D. S. M. R., en representación de la ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE EMPRESARIOS DE SERVICIOS DEPORTIVOS A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS contra los pliegos del procedimiento de contratación para *“La prestación de los servicios de recepción y taquilla, socorrismo, enseñanza de natación y limpieza de las instalaciones de las piscinas municipales (cubierta y de verano) del Ayuntamiento de Las Pedroñeras.”*, expediente 1797/2025, convocado por la ALCALDÍA DEL AYUNTAMIENTO DE LAS PEDROÑERAS, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Mediante Decreto de Alcaldía nº 740/2025, de 5 de diciembre, del AYUNTAMIENTO DE LAS PEDROÑERAS se aprobó el expediente de contratación para la adjudicación del contrato arriba nominado, mediante tramitación ordinaria, y procedimiento abierto simplificado, se aprobaron los pliegos de cláusulas administrativas (en adelante, PCAP) y de prescripciones técnicas que regirán el contrato y se autorizó el gasto, convocando su licitación. El contrato tiene un valor estimado de 192.304,20 euros.

Segundo. Con fecha 5 de diciembre de 2025, se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de la licitación y los pliegos de la licitación.

Tercero. En fecha 26 de diciembre de 2025, se interpuso por la ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE EMPRESARIOS DE SERVICIOS DEPORTIVOS A LAS ADMINISTRACIONES

PÚBLICAS (en adelante, AEESDAP) recurso especial en materia de contratación contra los pliegos.

Cuarto. Con fecha 29 de diciembre de 2025, la Secretaría General del Tribunal requirió al órgano de contratación el correspondiente expediente administrativo y el preceptivo informe sobre el recurso que fue cumplimentado con fecha 15 de enero de 2026.

Quinto. El 11 de febrero de 2026, la Secretaría General dio traslado del recurso a los demás interesados, concediéndoles un plazo de cinco días a fin de que, si a su derecho conviniera, presentasen alegaciones; habiendo hecho uso de tal derecho la mercantil PROMOCIÓN DEPORTIVA AVANZADA, S.L.U., que comparte los motivos de impugnación del recurso e interesa que se estime el mismo.

Sexto. Interpuesto el recurso, se solicitó en aquél la adopción de medida cautelar. Por resolución de 6 de febrero de 2026, de la secretaria general, por delegación de este Tribunal, acordó la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas ni impida 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 trasponen 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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La competencia para resolver corresponde a este Tribunal, a tenor de lo previsto en el artículo 46.4 de la LCSP, así como de acuerdo con el convenio suscrito entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales de fecha 25 de septiembre de 2024 (BOE de 3 de octubre de 2024).

Segundo. El recurso ha sido interpuesto en el plazo de quince días hábiles establecido en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

Tercero. La actuación impugnada es susceptible de recurso especial en materia de contratación, al tratarse de los pliegos por los que se rige el procedimiento de contratación de servicios de valor estimado superior a 100.000 de euros, en aplicación de lo establecido en el artículo 44, apartados 1.a) y 2 a) de la LCSP.

Cuarto. Procede examinar ahora la legitimación de la recurrente, AEESDAP, para impugnar los pliegos, que es negada por el órgano de contratación. Establece el artículo 48 LCSP: *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.*

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

Recientemente este Tribunal, en la resolución 562/2025, de 10 de abril de 2025, entre otras, en relación con los pliegos que han de regir la licitación de un contrato de servicio de mantenimiento y conserjería de las instalaciones deportivas ha reconocido legitimación a AEESDAP para recurrir impugnando varias cláusulas del PCAP por infracción de los artículos 100, 101, 102 y 116 de la LCSP, razonando que *“la legitimación ha de aceptarse con base en el apartado segundo del artículo 48 de la LCSP, toda vez que se trata de una asociación de empresarios entre cuyos fines se encuentra la defensa de los intereses de sus asociados y agrupa las empresas del ramo organización representativa, a nivel nacional, de las empresas que prestan servicios deportivos a las Administraciones Públicas, a los cuales se refiere el contrato”.*

En este mismo sentido, en la resolución 1559/2024, de 5 de diciembre, también ha reconocido a AEESDAP legitimación para impugnar el presupuesto base de licitación y los criterios de adjudicación de carácter automático del siguiente modo:

“Resulta por tanto que las asociaciones empresariales no están legitimadas ‘per se’ para la interposición de esta clase de recurso especial sino únicamente en cuanto estén integradas por empresas o empresarios cuyos intereses vayan a quedar afectados por la eventual estimación del recurso. Así lo viene entendiendo este Tribunal en resoluciones como la nº 502/2022, de 30 de abril:

“La peculiaridad de la actuación en el procedimiento de las organizaciones o asociaciones empresariales es que la intervención de la persona jurídica se hace en defensa de los intereses comunes de sus asociados, de manera que deberá reconocérsele la existencia de interés legítimo siempre que una eventual estimación del recurso genere una ventaja para sus integrantes o la eliminación de un gravamen o situación de desventaja que les afectaba (cfr.: Sentencias del Tribunal Supremo, Sala III, de 11 de junio de 2013 —Roj STS 3174/2013—, 26 de febrero de 2008 —Roj STS 1052/2008—, 14 de septiembre de 2004 —Roj STS 5670/2004—, 29 de enero de 2002 —Roj STS 514/2002—, 16 de noviembre de 2001 —Roj STS 8951/2001—, 16 de marzo de 1967 —Roj STS 189/1967—, entre otras muchas). En definitiva, ha de aplicarse a las asociaciones empresariales, reputándola de todos y cada uno de los asociados en cuya representación colectiva intervienen, la doctrina reiterada del Tribunal Supremo sobre el concepto interés legítimo en el ámbito administrativo, en cuya virtud por interés legítimo ha de entenderse la situación jurídica individualizada que supone una específica relación con el objeto de la petición o pretensión, interés legítimo que abarca todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada, siempre que no se reduzca a un simple interés por la pura legalidad, en cuanto presupone que la Resolución a dictar puede repercutir, directa o indirectamente, de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien recurre o litiga”.

En aplicación de esta doctrina al presente recurso, procede su admisión porque en este caso, el objeto del contrato, según se recoge en la Cláusula I-1 del PCAP, consiste en la prestación de “los servicios de recepción y taquilla, socorrismo, enseñanza de natación y

limpieza de las instalaciones de las piscinas municipales (cubierta y de verano) del Ayuntamiento de Las Pedroñeras, cuyas características se especifican en el pliego de Prescripciones Técnicas”, siendo la recurrente una entidad asociativa entre cuyas competencias se encuentra la defensa de los intereses profesionales en el ámbito de los *“servicios deportivos prestados desde las Administraciones Públicas por empresas privadas, incluidos los servicios de salvamento y socorrismo, tanto en instalaciones como en entornos naturales, y otros derivados de la salud, así como los servicios auxiliares que se desarrollen en instalaciones deportivas tales como, con carácter no excluyente: servicios de conserjería, atención al público, control de accesos, limpieza, mantenimiento, administración y asimilados”*, conforme resulta de los artículos 4 y 5 de sus normas estatutarias, que se acompañan junto con el escrito de recurso, por lo que debe reconocérsele legitimación para recurrir unos pliegos por cuanto estos se consideran lesivos para los profesionales a quienes defiende habida cuenta los errores de que adolecen las cláusulas que son objeto de impugnación, y ello de acuerdo con el régimen jurídico expuesto y siguiendo el criterio de anteriores resoluciones de este Tribunal (Resoluciones nº 126/2024, 331/2024, 424/2024 y 899/2024, entre otras).

En atención a los pronunciamientos anteriores de este Tribunal, donde se reconocía la legitimación a la asociación recurrente para impugnar cláusulas similares a las que se impugnan en el presente recurso, debe aplicarse el mismo criterio, y por ello, considerar que la AEESDAP está legitimada para impugnar los pliegos por cuanto estos, según la asociación recurrente, *“se consideran lesivos para los profesionales a quienes defiende habida cuenta los errores de que adolecen las cláusulas que son objeto de impugnación”*.

En todo caso, hay que recordar que el artículo 48 LCSP, reconoce una legitimación muy amplia y generosa a favor de las asociaciones profesionales como defensoras de sus asociadas en materias relacionadas con el sector en el que intervienen: *“En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados”*.

Quinto. Entrando en el estudio del fondo del asunto, se examinarán separadamente cada una de las cláusulas que han sido impugnadas de un modo específico por AEESDAP.

Sexto. Así, en primer lugar, la actora alega la vulneración de los artículos 100, 101 y 116 de la LCSP, debido a la falta de desglose y justificación del presupuesto base de licitación y del valor estimado.

En particular, con cita en la cláusula 5 del PCAP, se afirma que *“la información publicada no da cumplimiento a lo establecido en los art. 100.1 y 116.4 de la LCSP puesto que, aunque se ha indicado el número de horas de servicio y que el convenio sectorial de referencia es el V Convenio Colectivo Estatal de Instalaciones Deportivas y Gimnasios:*

- *No se han detallado partidas de costes directos e indirectos, ni se han detallado partida para gastos generales y beneficio industrial.*
- *No se ha establecido cual es el coste laboral, al margen del resto de partidas.*
- *No se ha justificado como se han realizado los cálculos. Hay que tener en cuenta que el PPT solo contempla costes laborales (salariales del personal y uniformidad e identificación), pero sin embargo el PCAP parece indicar la posibilidad de que existan otros costes:*

o Refiere en el modelo de proposición económica “Asumir el cumplimiento del citado contrato, dedicando los medios personales o materiales suficientes para su ejecución por el precio que a continuación se indica, en los términos y condiciones previstas en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y en el Pliego de Prescripciones Técnicas”

o Refiera en la cláusula 23.3 Obligaciones de la Administración contratante “El adjudicatario aportará el material que considere necesario para la prestación del servicio”.

Teniendo en cuenta la falta de concreción del PPT y el PCAP en cuanto a que aspectos son de obligada aportación por parte del contratista (ni siquiera se han concretado las características y límites de la póliza de RC que debe ser suscrita por el contratista), nuestra entidad entiende que la falta de desglose y justificación del presupuesto y el valor estimado del contrato, supone una total indefensión de los licitadores al no poder identificar por un

lado el coste de las obligaciones contractuales y, por otro, si el presupuesto incluye todas las partidas que resultan exigibles y si se han estimado adecuadamente y conforme a precios de mercado. Por todo ello, solicitamos la nulidad del pliego”.

En respuesta a ello, el órgano de contratación afirma en el informe emitido con ocasión de presente recurso que *“Tanto en el informe del Monitor Deportivo-Coordinador como en el Pliego de Prescripciones Técnicas aparece desglosado el máximo de horas de servicios que podrán prestarse durante la ejecución del contrato pues los servicios indicados en el mismo es la única prestación objeto del contrato.*

Además, tanto el presupuesto de licitación como el valor estimado del contrato se ha calculado teniendo en cuenta el Convenio colectivo de aplicación, el beneficio industrial y los gastos generales, entendiendo que en dicha partida se incluyen los gastos indirectos en los que el contratista pueda incurrir en la ejecución del contrato.

Por tanto, entendemos que dicho motivo no es causa de nulidad del pliego”.

Pues bien, para dar respuesta a este primer motivo de impugnación, debemos recordar que el artículo 100.2 LCSP establece que *“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 forme 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”.*

También el artículo 102.3 LCSP señala que *“Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto base de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados.*

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”.

Y, finalmente, el artículo 116.4 LCSP obliga a justificar en el expediente *“El valor estimado del contrato con una indicación de todos los conceptos que lo integran, incluyendo siempre los costes laborales si existiesen”.*

La resolución número 318/2025 de este Tribunal, citada por la resolución 610/2025, de 24 de abril, expone como ideas relevantes de la consideración conjunta del anterior precepto con los artículos 101.2 y 102.3 de la LCSP las siguientes:

“De la consideración conjunta de los preceptos referidos podemos extraer dos ideas relevantes, que destacamos en la Resolución 1343/2024, de 25 de octubre:

- La adecuada conformación del presupuesto base de licitación incide en que el precio del contrato sea adecuado para su efectivo cumplimiento. Como hemos dicho en varias ocasiones, la exigencia de que el cálculo del valor de las prestaciones se ajuste a precios de mercado opera no como un suelo sino como un techo, pues tiene por objeto garantizar que en la contratación exista un equilibrio entre las partes, así como la ausencia de enriquecimiento injusto, y la viabilidad de las prestaciones (Resoluciones 1263/2019, de 11 de noviembre, o 213/2022, de 17 de febrero).

- La LCSP no hace referencia en el artículo 100.2 a un precio de mercado, sino a «precios de mercado», lo que dota a la previsión legal de la adecuada flexibilidad para atender la rica casuística que supone, en este ámbito, la contratación de bienes y servicios por el sector público. La referencia a estos «precios de mercado», sin embargo, contemplada a la luz de los otros preceptos antes invocados, exige a nuestro juicio que el órgano de contratación conforme el presupuesto base de licitación a partir de costes que tengan un anclaje razonablemente objetivo. Dicho en otros términos, el nivel de desagregación de los costes del que debe partir el órgano de contratación ha de ser suficiente para conformar un presupuesto de licitación adecuado a los precios de mercado, esto es, adecuado para

que, en las circunstancias vigentes, el eventual adjudicatario puede cubrir sus costes y obtener un beneficio”.

Es decir, con independencia de que el artículo 100.2 de la LCSP tenga como finalidad garantizar que el presupuesto base de licitación sea adecuado al mercado, como informa el órgano de contratación; lo cierto es que en el mismo se exige, desde un punto de vista formal, el desglose del presupuesto base de licitación indicando los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. Como expone la resolución, el nivel de desagregación dependerá de las circunstancias, pero desde luego una mínima desagregación debe existir, tal y como ordena el artículo 100.2 de la LCSP”.

Partiendo de las premisas anteriores se observa que la memoria justificativa se refiere al presupuesto base de licitación señalando:

“Aplicando el Convenio colectivo sectorial de aplicación y teniendo en cuenta tanto el beneficio industrial, como los gastos de estructura, la retribución del contratista será la siguiente:

Tipo de personal	Precio Hora (IVA no incluido)
Taquilla	18,37
Limpieza	18,20
Socorrista	18,72
Monitores	18,72

El presupuesto base de licitación para la duración inicial del contrato asciende a la cantidad de 92.091,30€ más 19.339,17€ (21% de IVA), lo que supone un total 111.430,47€.

El valor estimado del contrato asciende a la cantidad de 192.304,20 euros.

Dichos importes se han calculado conforme a lo especificado en la propuesta del servicio.

El contrato se financiará con cargo a la aplicación presupuestaria 3400.2799 “Servicios Piscinas”, del presupuesto general de la Corporación.

La adjudicación está sujeta a la condición suspensiva de la efectiva existencia de crédito adecuado y suficiente en el presupuesto general de la Corporación de 2026 y siguientes, para hacer frente a las obligaciones contractuales”.

El PCAP establece en presupuesto base de licitación y el valor estimado en su cláusula quinta, indicando

“CLAÚSULA 5. Presupuesto de licitación, valor estimado, precio de contrato.

La retribución del contratista será la siguiente, la cual ha sido calculada aplicando el Convenio colectivo sectorial de aplicación y teniendo en cuenta tanto el beneficio industrial, como los gastos de estructura:

Tipo de personal	Precio Hora (IVA no incluido)
Taquilla	18,37
Limpieza	18,20
Socorrista	18,72
Monitores	18,72

El presupuesto base de licitación para la duración inicial del contrato asciende a la cantidad de 92.091,30€ más 19.339,17€ (21% de IVA), lo que supone un total 111.430,47€.

El valor estimado del contrato asciende a la cantidad de 192.304,20 euros.

Dichos importes se han calculado conforme a lo especificado en la propuesta del servicio.

El contrato se financiará con cargo a la aplicación presupuestaria 3400.2799 “Servicios Piscinas”, del presupuesto general de la Corporación.

La adjudicación está sujeta a la condición suspensiva de la efectiva existencia de crédito adecuado y suficiente en el presupuesto general de la Corporación de 2026 y siguientes, para hacer frente a las obligaciones contractuales”

A la vista de lo expuesto se concluye que ni el PCAP, ni la memoria, (que son idénticos) contienen un mínimo desglose del presupuesto base de licitación que es exigible según el artículo 100.2 LCSP, el cual requiere al menos que el presupuesto base de licitación se desglose indicando “los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación”.

Este desglose no se ha hecho ni en el PCAP ni en la memoria justificativa. El contenido de estos documentos solo refiere el precio/ hora por cada personal que se contrata sin que, por otra parte, el presupuesto haya determinado el número de horas máximo.

Por otro lado, con el objeto de justificar la falta de desglose, con desagregación de género y categoría profesional, de los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia, el órgano de contratación cita la resolución 739/2019 de este Tribunal en la que decíamos:

“La particularidad de ese artículo 100.2 es la imprecisa redacción de su último inciso, pues parece referirse a todos los contratos, cuando la realidad es que se refiere a unos muy concretos y determinados. El significado de su mandato debe ceñirse a su literalidad, de forma que su ámbito ha de reducirse a los contratos singulares en los que concurra el requisito concreto que establece ese inciso, que no es que sean importantes los costes laborales de los trabajadores empleados para su ejecución en la cuantía del precio total del contrato, sino que solo se aplica en los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato.

En efecto el requisito citado no puede referirse a todos los contratos en que los costes salariales sirvan para formar el precio total, pues en tal caso se encuentran todos los contratos, ya que el precio de una prestación siempre conlleva un coste directo laboral que habrá contribuido a determinar el precio. La especificación que contiene la norma, que es que el coste de los salarios de las personas empleadas en la ejecución del contrato forme parte del precio total del contrato, implica no solo que sea un coste sino que sea precio, es

decir, que forme parte del precio como un elemento de él, es decir, integre precio porque éste se fije por unidades de trabajo y tiempo, tales como precio por trabajador/día o mes o años o por horas o por bolsas adicionales de horas, o por trabajos extraordinarios, o por días laborable o por días festivos.

Lo anterior lleva a considerar que dicha determinación legal no se aplica a los contratos de suministro ni a los de obras, y tampoco a todos los de servicios, sino solo a algunos de estos, que serán aquellos en que concurre el requisito especificativo de que los costes salariales de los trabajadores empleados en la ejecución formen parte del precio total del contrato, y así nos hemos pronunciado en nuestra Resolución nº 84/2019 (Rec. 1233/2018), de 1 de febrero de 2019.

A partir de ese criterio, que excluye del ámbito del precepto los contratos en que los costes salariales solo contribuyen a determinar el precio total del contrato, pero no integran o no forman parte de ese precio como tales precios o factores determinantes del mismo, hemos de avanzar un poco más, en otros requisitos para concretar su ámbito objetivo más restrictivo aún. Así, en primer lugar, los contratos a que se refiere el artículo 100.2, último inciso, son solo contratos de servicios, y, además, no todos.

La primera circunstancia limitativa deriva del artículo 102.3, párrafo segundo, que es trasunto del artículo 100.2, y que determina 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”. Por tanto, aquella determinación es aplicable solo a los contratos de servicios en que el coste económico principal sean los costes laborales, pero no en los demás contratos de servicios en que no concurra esa especificación.

La segunda circunstancia limitativa es que, no solo los costes laborales sean el coste principal, sino que, además, ese coste económico sea el de los trabajadores empleados en la ejecución del contrato. Por tanto, ha de tratarse de contratos de servicios en los que la ejecución de la prestación se efectúa por trabajadores empleados y puestos a disposición para ello, lo que excluye todos aquellos contratos en que la prestación se realiza para el

público en general, de forma que el uso por la Administración contratante es uno más de muchos y el coste por ello es una tarifa, precio unitario o comisión, en el que no forman parte del precio los costes salarios de los trabajadores que en general se emplean para ejecutar el contrato. Así los contratos de servicio en los que, si bien hay costes económicos por salarios de trabajadores empleados en la ejecución, no existe una prestación directa para la entidad contratante y solo para ella, es decir, no son empleados solo para la ejecución del contrato con la Administración, sino para el conjunto de usuarios o consumidores, ni, por ello, los costes salariales forman parte como precio del precio total del contrato, quedarían excluidos de la prescripción legal.

Por último, la tercera circunstancia limitativa es que esos costes salariales del personal empleado en la ejecución del contrato forman parte del precio del contrato. Por tanto, no es que esos costes salariales contribuyan a determinar el precio, sino que sean precio e integren parte del precio total, por lo que solo los contratos de servicios en que la ejecución del contrato requiere el empleo de trabajadores para la ejecución y su coste pasa a formar parte del precio total, bien como un factor del precio (por ejemplo, número de trabajadores por categoría y por unidad de tiempo), bien por un precio unitario por trabajador por unidad de tiempo de trabajo adicional, y tal cosa solo ocurre en las prestaciones directas a favor del órgano de contratación, que es quien recibe la prestación, cual es el caso de los servicios de seguridad y vigilancia, limpieza y otros semejantes.

Las consideraciones anteriores nos llevan a concluir que la exigencia de indicación en el presupuesto del contrato, de forma desglosada y con desagregación por género y categoría, de los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia solo es exigible en los contratos de servicios en que concurren los requisitos indicados, por tratarse de contratos en los que la ejecución de la prestación es a favor del poder adjudicador, que la recibe directamente, los costes salariales son los principales, y estos son los de los trabajadores empleados en la ejecución del contrato solo a favor del órgano de contratación. Por lo mismo, solo en esos contratos de servicios esos costes salariales habrán de ser estimados a partir del convenio laboral de referencia, lo que implica que esos convenios no han de ser tenidos en cuenta ni citarse fuera de los casos de contratos de servicios indicados”.

Tal como hemos señalado reiteradamente conforme a nuestra doctrina sobre la determinación de los costes salariales en el presupuesto base de licitación de los contratos de servicios, debemos analizar si el coste económico principal del contrato corresponde a los costes laborales.

En caso afirmativo, es necesario verificar que dichos costes se refieran específicamente a los trabajadores que participarán en la ejecución del contrato. Además, los costes salariales no deben limitarse a influir en la determinación del precio, sino que deben integrarse efectivamente como parte del precio del contrato.

En atención a lo anterior, constatamos que en el contrato que se licita se dan las siguientes circunstancias:

-Es el precio hora del contrato, y el número de horas previstas el que ha determinado el importe tomado para el presupuesto base de licitación, fijándose en función del Convenio colectivo sectorial de aplicación (que no se cita, por otra parte, cuál ha tomado como referencia el órgano de contratación) y teniendo en cuenta tanto el beneficio industrial, como los gastos de estructura.

-Fijado el presupuesto en atención al precio hora según el tipo de personal: taquilla, limpieza, socorrista y monitores, este es el coste principal y forma parte del precio del contrato.

Por tanto, se concluye que los costes salariales son los principales del contrato, y que estos se corresponden con los de los trabajadores empleados en la ejecución del contrato.

En definitiva, de acuerdo con todo lo expuesto, el PCAP debió desglosar los costes directos e indirectos del contrato, así como los costes laborales por categoría profesional y género, al fijar el presupuesto base de licitación, y al no hacerlo así se ha infringido el artículo 100.2 LCSP. Por ello el motivo de impugnación del presupuesto base de licitación del recurso se estima.

La misma suerte debe correr la impugnación que se hace del valor estimado por no estar este justificado. Como alega la recurrente, no consta la justificación del valor estimado ni en la memoria justificativa ni en el PCAP.

En consecuencia, debe estimarse este motivo de impugnación.

Séptimo. En segundo lugar, la asociación recurrente invoca la vulneración del artículo 153 de la LCSP, ya que al estar ante un contrato susceptible de recurso especial en materia de contratación, el PCAP infringe aquel precepto en lo que al plazo que para formalizar el contrato se refiere.

Así la cláusula 22 del PCAP sobre la “Formalización del contrato”, señala que *“De acuerdo con el artículo 153 de la LCSP, el contrato se formalizará en documento administrativo, no más tarde de los quince días hábiles siguientes a aquel en que se realice la notificación de la adjudicación a los licitadores y candidatos.*

De no formalizarse el contrato por causa imputable al contratista o al Ayuntamiento, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 153.4 de la LCSP.(...)”

Por lo que afirma la actora que *“No cabe duda alguna del plazo establecido por el órgano de contratación al respecto del plazo de formalización del contrato: no superior a 15 días desde la adjudicación. Del mismo modo y como argumentamos con anterioridad, este contrato tiene un valor estimado superior a 100.000€ lo cual lo hace susceptible de recurso especial en materia de contratación conforme se establece en el art. 44.1.a) de la LCSP”.*

En un supuesto muy similar al presente, en la resolución 1246/2025, de 11 de septiembre de 2025, dijimos:

En cuanto al plazo de formalización del contrato, dice la cláusula decimonovena:

“La formalización del contrato en documento administrativo se efectuará no más tarde de los quince días hábiles siguientes a aquel en que se realice la notificación de la adjudicación a los licitadores y candidatos; constituyendo dicho documento título suficiente para acceder a cualquier registro público”.

Hay que aclarar que el PCAP que se impugna no es de los denominados pliegos-tipo que requiere de un anexo, cuadro de características o cuadro resumen complementario para adaptarlo a los requisitos y características del contrato en cuestión, sino que estamos en presencia de un PCAP ya particularizado para el servicio que forma parte del objeto del contrato y en el que en razón del valor estimado fijado, la impugnación de los actos relacionados con este contrato se articula a través del recurso especial en materia de contratación regulado en el artículo 44, no admitiéndose, en tal caso, la utilización de los recursos administrativos ordinarios como prohíbe el apartado 5 del citado precepto.

Siendo así, la cláusula del PCAP impugnada no se adecúa a la legalidad, pues no se adecúa a la regla especial dispuesta en el apartado 3 del artículo 153 LCSP para los supuestos en los que proceda interponer recurso especial:

“Si el contrato es susceptible de recurso especial en materia de contratación conforme al artículo 44, la formalización no podrá efectuarse antes de que transcurran quince días hábiles desde que se remita la notificación de la adjudicación a los licitadores y candidatos. Las Comunidades Autónomas podrán incrementar este plazo, sin que exceda de un mes. Los servicios dependientes del órgano de contratación requerirán al adjudicatario para que formalice el contrato en plazo no superior a cinco días a contar desde el siguiente a aquel en que hubiera recibido el requerimiento, una vez transcurrido el plazo previsto en el párrafo anterior sin que se hubiera interpuesto recurso que lleve aparejada la suspensión de la formalización del contrato. De igual forma procederá cuando el órgano competente para la resolución del recurso hubiera levantado la suspensión.

En los restantes casos, la formalización del contrato deberá efectuarse no más tarde de los quince días hábiles siguientes a aquel en que se realice la notificación de la adjudicación a los licitadores y candidatos en la forma prevista en el artículo 151”.

En consecuencia, la cláusula impugnada que sería válida, en general, sin embargo no lo es en este caso que procede la utilización del recurso especial, pues está utilizando como plazo máximo para la formalización del contrato, lo que debe ser el mínimo, es decir, quince días hábiles desde que se remita la notificación de adjudicación a los licitadores y candidatos, debiendo tener en cuenta adicionalmente que la cláusula controvertida tiene

en cuenta el plazo de los quince días hábiles a aquél en que se realice la notificación de la adjudicación, mientras que el artículo 153.3 expresa que el plazo de los quince días hábiles siguientes será desde que se remita la notificación de la adjudicación a los candidatos y licitadores, situaciones que no tienen por qué ser equivalentes en la práctica.

Por tanto, se estima también este motivo del recurso para adaptar la redacción de la cláusula decimonovena a la redacción literal del artículo 153.3 LCSP”

Por su parte, el órgano de contratación reconoce el error en la redacción de la citada cláusula, aunque entiende que es subsanable una vez que se produzca la adjudicación del contrato.

Este Tribunal, sin embargo, en contra de lo manifestado por el órgano de contratación no entiende subsanable la citada cláusula, pues tratándose en este caso de un contrato susceptible de ser impugnado a través de la vía del recurso especial en materia de contratación, el no haberlo contemplado expresamente atenta contra un mandato legal los pliegos que a su vez se tornan en ley entre los licitadores; es por ello que reconociéndose la infracción cometida por la cláusula 22 del PCAP del artículo 153 de la LCSP, la misma debe ser anulada.

Octavo. En tercer lugar, se alega por la asociación actora la vulneración del artículo 159 de la LCSP en cuanto al procedimiento de licitación escogido.

Así, afirma que *“el VE de este contrato asciende, según lo establecido en la cláusula 5ª del PCAP, a 192.304,20€. De conformidad con ello, el plazo para aportar la documentación para la adjudicación del contrato se reduce de 10 a 7 días hábiles (art. 159.4.f)*

III. Como podemos observar, el órgano de contratación ha errado al entender que este contrato puede ser licitado por procedimiento abierto simplificado, puesto que como apuntábamos el valor estimado del mismo supera el umbral establecido en el art. 22.1.a de la LCSP, lo cual es contrario a norma y, además, supone una reducción injustificada del plazo de presentación de documentación para adjudicación, lo cual representa un perjuicio para los licitadores”.

Sin embargo, este Tribunal comparte el razonamiento que expone el órgano de contratación en cuanto a la corrección del procedimiento seguido a la vista del valor estimado (193.304,20 euros), cantidad que tomamos como referencia para resolver este motivo del recurso, con independencia de que hayamos estimando su impugnación (fundamento jurídico sexto de esta resolución), por falta de justificación.

En efecto, la tramitación de la contratación que nos ocupa sigue los cauces del procedimiento abierto simplificado. Por ello, hemos de atender a lo dispuesto en el artículo 159.1 de la LCSP, según el cual:

“1. Los órganos de contratación podrán acordar la utilización de un procedimiento abierto simplificado en los contratos de obras, suministro y servicios cuando se cumplan las dos condiciones siguientes:

a) Que su valor estimado sea igual o inferior a 2.000.000 de euros en el caso de contratos de obras, y en el caso de contratos de suministro y de servicios, que su valor estimado sea inferior a las cantidades establecidas en los artículos 21.1, letra a), y 22.1, letra a), de esta Ley, respectivamente, o a sus correspondientes actualizaciones.

b) Que entre los criterios de adjudicación previstos en el pliego no haya ninguno evaluable mediante juicio de valor o, de haberlos, su ponderación no supere el veinticinco por ciento del total, salvo en el caso de que el contrato tenga por objeto prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de ingeniería y arquitectura, en que su ponderación no podrá superar el cuarenta y cinco por ciento del total”.

Y, el artículo 22 de la LCSP, señala que

“1. Están sujetos a regulación armonizada los contratos de servicios cuyo valor estimado sea igual o superior a las siguientes cantidades:

a) 140.000 euros, cuando los contratos hayan de ser adjudicados por la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos, o las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.

b) 216.000 euros, cuando los contratos hayan de adjudicarse por entidades del sector público distintas a la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos o las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.

c) 750.000 euros, cuando se trate de contratos que tengan por objeto los servicios sociales y otros servicios específicos enumerados en el anexo IV”.

En el caso que nos ocupa, por lo que se refiere al cumplimiento del presupuesto del artículo 159.1.a de la LCSP, nos encontramos ante un contrato de servicios con un valor estimado del contrato 193.304,20 euros.

La cuestión a dilucidar radica en determinar si para aplicar el procedimiento abierto simplificado debemos atender únicamente a la cuantía que se fije en el artículo 22.1.a de la LCSP con independencia del sujeto contratante y por tanto, aunque estemos ante una entidad local como es el caso que nos ocupa, debe regir el límite del artículo 22.1.a) o si cabe entender que la remisión que se hace es al artículo 22.1 de la LCSP en general y en función del supuesto actuará como límite cada uno de los apartados de la misma.

Este Tribunal entiende que la solución más coherente con el espíritu de la norma es la segunda de las opciones expuestas, pues de exigir como umbral para aplicar el procedimiento abierto simplificado para las entidades de la Administración general del Estado la cuantía del artículo 22.1.a LCSP, no existe razón alguna para no aplicar el umbral que para este tipo de contratos SARA la LCSP fija para otras entidades, como las locales.

Por ello, cabe entender que en el caso que nos ocupa, aunque el tenor literal del artículo 159.1 de la LCSP se remite al artículo 22.1.a), cabe razonablemente entender que tratándose de contratos que hayan de adjudicarse por entidades del sector público distintas a la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos o las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, el límite para aplicar el procedimiento abierto simplificado es el fijado en el artículo 22.1 b) de la LCSP .

En consecuencia, cabe desestimar este concreto motivo de impugnación.

Noveno. Por último, en el recurso se alega la vulneración de los artículos 145 y 146 de la LCSP, puesto que, alega la actora que en los contratos de servicios intensivos en mano de obra, el precio no podrá ser el único factor determinante de la adjudicación. Así mismo, el artículo 146.2.b establece la obligación adicional a los poderes adjudicadores, cual es la de justificar en el expediente contractual la elección de las fórmulas que hayan de aplicarse para evaluar los criterios de adjudicación.

Pues bien , con base en ello, afirma que teniendo en cuenta lo apuntado, los contratos intensivos en mano de obra no pueden ser nunca licitados solo a precio, y en los contratos de servicios especiales del Anexo IV, deben siempre observarse como mínimo un 51% de criterios cualitativos, por lo que el precio (criterio cuantitativo) nunca puede superar el 49% de la ponderación de los criterios (...) se ha establecido una ponderación del 100% al criterio precio (único criterio de adjudicación y cuantitativo por naturaleza). Del mismo modo, no se ha incluido en los pliegos justificación alguna de la fórmula empleada. Y, concluye que es doctrina consolidada de los tribunales administrativos de recursos contractuales que si se anula un criterio de adjudicación debe anularse todo el pliego

Pues bien, para dar respuesta a esta ultima cuestión, debemos recordar que el artículo 116.4.c) LCSP impone la obligación de justificar en el expediente: *“Los criterios de solvencia técnica o profesional, y económica y financiera, y los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato, así como las condiciones especiales de ejecución del mismo”*.

Sobre la justificación de los criterios de adjudicación la memoria justificativa que obra en el expediente de licitación del contrato se limita a decir:

“CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN:

De conformidad con el artículo 146.1 de la LCSP, se establece como criterio para la determinación de la oferta de mayor relación calidad-precio, el siguiente:

- Rebaja en el precio/hora ofertado. Se valorará con un máximo de 100 puntos.

A la mayor rebaja en el precio/hora ofertado, se le otorgarán 100 puntos, aplicándose una regla de tres simple inversa al resto de proposiciones presentadas, de acuerdo con la siguiente formula:

: Puntuación de oferta a valorar.

: Mayor rebaja en el precio/hora ofertado de todas las admitidas en el proceso de selección no considerada anormal o desproporcionada (sin IVA).

: Puntuación máxima prevista.

: Oferta a valorar (sin IVA).

Deberá indicarse la rebaja ofertada tanto en número como en letra, y prevalecerá el importe en letra frente al importe en número, en caso de discrepancia entre ambos.

En el caso de que, tras la aplicación de los criterios de adjudicación, se produzca un empate entre dos o más ofertas, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 147 de la LCSP, se aplicarán los siguientes criterios sociales, referidos al momento de finalizar el plazo de presentación de ofertas:

- Menor porcentaje de contratos temporales en la plantilla de cada una de las empresas.

El licitador incorporará dicha manifestación en el documento que contenga la oferta y la declaración responsable que se ajustará al modelo establecido en el Anexo I del PCAP.

En el supuesto de que el empresario licitador no señalase nada respecto de los criterios de desempate a los que se refiere este apartado, se entenderá inaplicable el criterio de desempate de que se trate a dicho licitador.

La documentación acreditativa de los criterios de desempate será aportada por los licitadores, previo requerimiento, en el momento en que producido el empate sea necesario su resolución a los efectos de realizar la propuesta de resolución.

En caso de persistir el empate, se decidirá mediante sorteo público con presencia de los licitadores”.

Por ello esta alegación del recurso será estimada.

En cuanto a la crítica ponderación que tiene la oferta económica en el contrato licitado, a la que la cláusula 12 del PCAP asigna un 100% de la puntuación, debemos tener en cuenta que el artículo 145.4 LCSP señala:

“los órganos de contratación velarán por que se establezcan criterios de adjudicación que permitan obtener obras, suministros y servicios de gran calidad que respondan lo mejor posible a sus necesidades; y, en especial, en los procedimientos de contratos de servicios que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de ingeniería y arquitectura.

En los contratos de servicios del Anexo IV, así como en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, los criterios relacionados con la calidad deberán representar, al menos, el 51 por ciento de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2.a) del artículo 146”.

El contrato que se licita tiene asignado por la cláusula 2.1 del PCAP un código CPV

- 9..... - Servicios de explotación de instalaciones deportivas
- 7..... - Servicios de vigilancia
- 7..... - Servicios de rescate
- 9..... - Servicios relacionados con los deportes
- 9..... - Servicios de limpieza de edificios

Por lo que a priori el contrato que se licita está incardinado dentro de los previstos en el Anexo IV, por cuanto los códigos 926100000 - Servicios de explotación de instalaciones deportivas y 926200000 - Servicios relacionados con los deportes se encuentra dentro del intervalo 92360000-2 a 92700000-8, “Servicios administrativos sociales, educativos, sanitarios y culturales”; el CPV 79714000 - Servicios de vigilancia se encuentra incluido en el intervalo 79700000-1 a 79721000-4; y el CPV 75252000 - Servicios de rescate se encuentra incluido en el intervalo 75240000-0 a 75252000-7 “Servicios relacionados con las prisiones, servicios de seguridad pública y servicios de salvamento distintos de los anteriores”

Por consiguiente, resulta incuestionable que estamos ante uno de los contratos contemplados en el Anexo IV y que por ello le resulta de aplicación el mandato previsto en el artículo 145.4 LCSP; por lo que la cláusula 12, impugnada debe anularse.

La estimación del recurso en cuanto a la anulación de varias cláusulas del PCAP, provoca como consecuencia la aplicación del artículo 57.2 de la LCSP y la consecuencia retroacción del procedimiento al momento anterior a la aprobación de dicho pliego.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Estimar en parte el recurso interpuesto por D. S. M. R., en representación de ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE EMPRESARIOS DE SERVICIOS DEPORTIVOS A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS contra los pliegos del procedimiento de contratación para *“La prestación de los servicios de recepción y taquilla, socorrismo, enseñanza de natación y limpieza de las instalaciones de las piscinas municipales (cubierta y de verano) del Ayuntamiento de Las Pedroñeras.”*, acordando la anulación de las cláusulas 5, 12 y 22 del PCAP, por los motivos expuestos en la fundamentación jurídica de esta Resolución, disponiendo, asimismo, la retroacción del procedimiento con los efectos y alcance señalados en el último párrafo del Fundamento de Derecho Noveno de esta Resolución.



Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 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 Castilla-La Mancha, 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