



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 1461/2024 C.A. Castilla-La Mancha 109/2024

Resolución nº 1626/2024

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 19 de diciembre de 2024.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.A.E.G., en representación de la FEDERACIÓN EMPRESARIAL DE LA DEPENDENCIA (FED), contra el pliego de cláusulas administrativas particulares por el que se rige el procedimiento tramitado por el Ayuntamiento de Pedro Muñoz para la contratación del “*Servicio de ayuda a domicilio del ayuntamiento de Pedro Muñoz*” (expediente PM 2024/6937), este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Se ha tramitado por el Ayuntamiento de Pedro Muñoz el expediente de contratación del “*Servicio de ayuda a domicilio del ayuntamiento de Pedro Muñoz*” (expediente PM 2024/6937), por un valor estimado de 1.869.406,76 euros.

Segundo. En el marco del citado expediente de contratación, con fecha 7 de octubre de 2024, se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación y los pliegos de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) y de prescripciones técnicas (en adelante, PPT) por los que se rige la misma.

Tercero. Con fecha 28 de octubre de 2024, D. J.A.E.G., en representación del FEDERACIÓN EMPRESARIAL DE LA DEPENDENCIA, ha interpuesto recurso especial en materia de contratación contra el PCAP por el que se rige la mencionada licitación, al amparo de lo establecido en los artículos 44 y siguientes 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 del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP).

Cuarto. Se ha remitido a este Tribunal por el Ayuntamiento de Pedro Muñoz el correspondiente expediente de contratación y su preceptivo informe, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56.2 de la LCSP.

Quinto. Con fecha 7 de noviembre de 2024, la secretaria general del Tribunal, actuando por delegación, ha dictado acuerdo de concesión de la medida cautelar de suspensión del procedimiento de contratación, sin afectar al plazo de presentación de ofertas, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP.

Sexto. Con fecha 13 de noviembre de 2024, se ha dado traslado del recurso a las empresas interesadas en el procedimiento de contratación, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para la formulación de alegaciones, de conformidad con lo previsto en el artículo 56.3 de la LCSP; sin que ninguna de ellas haya hecho uso de este trámite.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para el conocimiento y resolución del presente recurso especial en materia de contratación, en el que se impugna una actuación de un poder adjudicador, en su condición de entidad que integra la Administración local, como es el Ayuntamiento de Pedro Muñoz, de conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y en el convenio suscrito el 25 de septiembre de 2024, entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre la atribución de competencias en materia de recursos contractuales (B.O.E. nº 239, de 3 de octubre de 2024).

Segundo. La actuación impugnada es susceptible de recurso especial en materia de contratación, al tratarse del PCAP por el que se rige el procedimiento de contratación de un contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000 €, en aplicación de lo establecido en el artículo 44, apartados 1.a) y 2.a), de la LCSP.



Tercero. La entidad recurrente, la FEDERACIÓN EMPRESARIAL DE LA DEPENDENCIA, está legitimada activamente para la interposición del recurso, de acuerdo con lo establecido en el artículo 48, in fine, de la LCSP, que prevé que *“en todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados”*.

A este respecto, debe ponerse de manifiesto que la FEDERACIÓN EMPRESARIAL DE LA DEPENDENCIA es la organización patronal estatal mayoritaria del sector de la dependencia y miembro de pleno derecho de la Asamblea General de la CEOE, habiendo negociado en tal condición los convenios marco y estatales de servicios de atención a personas dependientes, incluido el subsector de la ayuda a domicilio; y que conforme al artículo 1 de sus Estatutos, es *“una organización empresarial sin ánimo de lucro, de ámbito estatal, con actuación en todo el territorio español, constituida para la representación y defensa de los intereses del sector de la dependencia, discapacidad, sociosanitario y servicios sociales en general”* (en el mismo sentido, resoluciones de este Tribunal nº 421/2023, de 30 de marzo; 1.554/2022, de 15 de diciembre; 1.485/2022, de 24 de noviembre; 761/2022, de 22 de junio; y 613/2023, de 18 de mayo, entre otras).

Cuarto. El escrito de interposición del recurso se ha presentado dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente a la publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público del PCAP impugnado, con arreglo a lo establecido en el artículo 50.1 de la LCSP.

Quinto. En su recurso, la FEDERACIÓN EMPRESARIAL DE LA DEPENDENCIA impugna el PCAP, junto con su cuadro de características, por el que se rige el procedimiento tramitado por el Ayuntamiento de Pedro Muñoz para la contratación del *“Servicio de ayuda a domicilio”*, solicitando a este Tribunal que dicte resolución por la cual *“se declaren nulos y se anulen los importes correspondientes al Presupuesto Base de Licitación, el Valor Estimado y el Precio del Contrato SAD fijados en estos documentos por su evidente contrariedad a derecho, ordenando la retroacción del procedimiento de contratación a fin de que corrijan estos valores adecuándolos al precio real de mercado y a la normativa laboral de aplicación”*:



La entidad recurrente mantiene que el presupuesto base de licitación, el valor estimado y el precio del contrato han sido fijados por debajo del precio de mercado y no permiten cumplir con la normativa laboral de aplicación, vulnerando lo establecido en los artículos 100.2, 101.2 y 102.3 de la LCSP. En concreto argumenta que:

1º) El coste de personal previsto en el PCAP y en el cuadro de características debería tener en cuenta las tablas salariales del VIII Convenio Marco Estatal de servicios de atención a las personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal, firmado el 3 de marzo de 2023 (B.O.E. nº 137, de 9 de junio de 2023), que tienen el carácter de derecho mínimo necesario con respecto a la regulación que sobre esos mismos asuntos pudiera contenerse en otros convenios colectivos de ámbito más reducido, según establece su artículo 6.

2º) No se han actualizado determinados costes con respecto a los previstos en la convocatoria de este mismo servicio realizada por el Ayuntamiento de Pedro Muñoz en 2022 (gastos materiales y prevención de riesgos laborales, gastos generales y beneficio industrial), pese al incremento del IPC (5,7% y 3,1%).

3º) No se incluyen en el precio del contrato los costes de desplazamiento del auxiliar de ayuda a domicilio, que se prevé que sean de cuenta exclusiva de la empresa adjudicataria, pese a que tanto el VIII Convenio Marco Estatal antes citado como el Convenio Colectivo para el período 2021/2022 del sector atención sociosanitaria a domicilio de la provincia de Ciudad Real (Boletín Oficial de Ciudad Real nº 133, de 12 de julio de 2022) disponen que las horas empleadas por desplazamiento entre servicios se considerarán de trabajo efectivo y que los gastos realizados serán objeto de compensación, por lo que es un coste derivado de los convenios colectivos aplicables que ha de formar parte del precio del contrato, ex artículo 102.3 de la LCSP.

4º) El estudio de costes elaborado por la propia entidad recurrente, que se aporta con el recurso, considerando el número de horas anuales de servicio en días laborables (26.953) y festivos (1.799); el plazo de vigencia del contrato (dos años prorrogables por otros dos); el listado de personal a subrogar y las tablas salariales del VIII Convenio Marco Estatal para 2024 y 2025 y las previsiones para 2026 y 2027; los costes de personal auxiliar, del



coordinador y trabajador social; el tiempo de traslado y el coste de kilometraje; la representación sindical; y otros costes fijos como seguros, protección de datos, software de gestión, etc. Este estudio arroja un precio real de mercado del contrato de 20,88 euros más IVA para la hora ordinaria y 29,79 euros más IVA para la hora festiva, muy superiores a los previstos en el PCAP y su cuadro de características de 16,07 euros más IVA para la hora ordinaria y 19,02 euros más IVA para la hora festiva.

Sexto. En el informe remitido a este Tribunal por el órgano de contratación se señala, frente a lo argumentado por la entidad recurrente, respecto de la procedencia de aplicar para el cálculo del precio del contrato las tablas salariales del VIII Convenio Marco Estatal, en lugar de las del Convenio Colectivo del sector atención sociosanitaria a domicilio de la provincia de Ciudad Real, que la cuestión del convenio colectivo a aplicar ha sido resuelta por el Juzgado de lo Social nº 2 de Ciudad Real en su Sentencia nº 449/2024, de 25 de julio de 2024, dictada en el procedimiento nº 760/23, que claramente determina que *“el Convenio Provincial sigue teniendo vigencia, por lo que no puede pretenderse la coexistencia de dos normativas distintas por la sola voluntad de una de las partes, que en este caso, podría elegir la normativa más favorable de cada texto y rechazar aquellos aspectos que no le resulten beneficiosos, pues como decimos la aplicación del criterio de la norma más favorable ha de hacerse respetando la unidad de regulación de la materia y en el caso de autos, la parte actora parece pretender únicamente la aplicación del Convenio Estatal Marco en lo relativo a las condiciones salariales”*, finalizando con la declaración de que *“con arreglo a todo ello, no cabe la aplicación del Convenio Marco Estatal, siendo de aplicación el provincial”*.

Por ello, el órgano de contratación mantiene en su informe que *“es improcedente trasladar nuevamente esta cuestión al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, al ser un conflicto ya resuelto por la jurisdicción social. Por tanto, con respecto a los artículos 100 y siguientes de la LCSP, que regulan el precio en los contratos y que establecen que debe ser de acuerdo al precio de mercado, este Ayuntamiento ha cumplido con las prescripciones legales al determinar el precio hora del servicio de ayuda a domicilio sobre la base de lo establecido en el Convenio colectivo de Ciudad Real, incrementando un 2% el salario de las personas trabajadoras, conforme a la normativa estatal para los*



empleados públicos para el 2024, y conforme a lo establecido en el artículo 5 del Convenio Colectivo aplicable. Por tanto contrariamente a lo argumentado por la recurrente si se ha tenido en consideración la normativa laboral vigente. Este porcentaje del 2% de incremento se ha aplicado al precio/hora del contrato que el Ayuntamiento de Pedro Muñoz suscribió con la adjudicataria en 2023, y que se ha cumplido de forma pacífica, prueba evidente de que responde al precio real o de mercado del servicio, contrariamente a lo argumentado por la recurrente. En conclusión, el que suscribe entiende que la determinación del precio/hora del servicio de ayuda a domicilio establecido en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y el cuadro de características se ha llevado a cabo cumpliendo las prescripciones legales de la LCSP y se ajusta a los precios reales del mercado...”.

Séptimo. El artículo 100.2 de la 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 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”.*

Por su parte, el artículo 101.2 de la LCSP prevé que *“en el cálculo del valor estimado deberán tenerse en cuenta, como mínimo, además de los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial... En los contratos de servicios y de concesión de servicios en los que sea relevante la mano de obra, en la aplicación de la normativa laboral vigente a que se refiere el párrafo anterior se tendrán especialmente en cuenta los costes laborales derivados de los convenios colectivos sectoriales de aplicación”.*

Y el artículo 102.3 del mismo texto legal añade 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... 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”.

Este Tribunal ha establecido una reiterada doctrina acerca de la interpretación de estos preceptos legales en lo relativo a la plasmación, en los pliegos de contratación de los servicios en los que la mano de obra constituya el coste económico principal, de los costes salariales que formen parte de su precio total, con el debido desglose y desagregación de género y categoría profesional, de acuerdo con los convenios colectivos que sean de aplicación.

A este respecto, en la resolución 1270/2021, de 29 de septiembre (recurso nº 963/2021), expusimos lo siguiente:

“De acuerdo con las anteriores consideraciones, debe partirse del principio de discrecionalidad técnica y de la presunción de acierto que tiene la determinación del precio del contrato por parte del órgano de contratación, y por ello del presupuesto base de licitación y del valor estimado.

Pero también, junto con lo anterior, este Tribunal ha afirmado, entre otras, en las Resoluciones nº 1263/2019, de 11 de noviembre, y 17/2021, de 8 de enero, 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’.”



Nuestra Resolución nº 659/2019, de 1 de agosto, sistematiza la doctrina de este Tribunal sobre la cobertura de los costes laborales:

“Hemos de examinar los recursos a la luz de nuestra más reciente doctrina sobre los artículos 100 y 101 de la LCSP, relativos a la forma de determinar el presupuesto base de licitación y el valor estimado del contrato, fijada en la Resolución 633/2019, de 13 de junio. En nuestras Resoluciones 827/2018, de 24 de septiembre, y 569/2019, de 23 de mayo, señalamos que a partir de la entrada en vigor de la nueva LCSP gozan de especial importancia los convenios colectivos sectoriales de aplicación, para garantizar la cobertura de los costes laborales derivados de la ejecución de aquellos contratos de servicios, en los que resulte esencial la mano de obra de los trabajadores de las empresas contratistas, por lo que las normas convencionales no pueden resultar ajenas al poder adjudicador a la hora de fijar el presupuesto base de licitación y el valor estimado del contrato. El Tribunal ha declarado (por todas, Resoluciones 861/2018, de 1 de octubre y 506/2019, de 9 de mayo) que la literalidad de los artículos 100.2, 101.2 y 102.3 de la LCSP es clara, cuando impone que sea en el PCAP o en el documento regulador de la licitación, donde se desglosen los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación, y los costes salariales estimados de forma desglosada y con desagregación de sexos, obligación cuyo incumplimiento determina la nulidad de los pliegos. No obstante, es preciso efectuar ciertas precisiones sobre el sentido del mandato contenido en el artículo 100.2 LCSP, en particular el último inciso de su párrafo único, que determina “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.

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. 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 laborables 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 84/2019, de 1 de febrero de 2019. Así los requisitos para la aplicación del artículo 100.2 LCSP, último inciso, son los siguientes. Solo es de aplicación a los contratos de servicios, pero no todos. Toda vez que el artículo 102.3, párrafo segundo, es trasunto del artículo 100.2, 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”, el desglose de costes salariales regulado en el artículo 100.2 de la LCSP es aplicable solo a los contratos de servicios en que el coste económico principal sean los costes laborales. Además, es necesario no solo que los costes laborales sean el coste principal, sino que, además, ese coste económico sea el de los trabajadores empleados en la ejecución del contrato, porque la ejecución de la prestación se efectúe por trabajadores empleados y puestos a disposición para ello, lo que excluye los 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. Así la previsión a la que nos referimos no es de aplicación a los contratos de servicio en los que no existe una prestación directa para la entidad contratante y solo para ella, porque los trabajadores son empleados no solo para para la ejecución del contrato, sino para el conjunto de usuarios o consumidores. En fin, los costes salariales del personal empleado en la ejecución del contrato han de formar parte del precio del contrato, no bastando con que los costes salariales contribuyan a determinar el precio, sino que es



necesario 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.” La doctrina expuesta resulta aplicable al contrato que se considera pues, en primer lugar, el mismo tiene por objeto la prestación de un servicio de seguridad sin armas para un centro de la Administración, por lo que implica la realización de prestaciones directas para el órgano de contratación. En segundo lugar, y conforme a la cláusula segunda del PCAP, el presupuesto base de licitación “se ha calculado teniendo en cuenta el precio unitario de licitación por hora y el número de horas estimadas de servicio”; “El precio unitario de licitación se ha obtenido según los cálculos que constan en el Anexo VIII a este pliego, del que resulta un precio unitario hora” que comprende el precio hora vigilante sin arma, seguridad social, gastos generales y beneficio industrial, siendo así que “el precio del contrato será el resultado de aplicar el precio unitario ofrecido por el adjudicatario a los servicios efectivamente prestados”.

En el mismo sentido las Resoluciones nº 360/2020, de 12 de marzo y nº 583/2020, de 7 de mayo”.

Octavo. El cuadro de características del PCAP por el que se rige la licitación establece, en lo que aquí interesa, las siguientes previsiones referentes a la determinación del presupuesto base de licitación, valor estimado y precio del contrato:

“1.22. Presupuesto anual del servicio: El presupuesto anual del servicio asciende a la cantidad de cantidad (sic) que se desglosa en 467.351,69 € de principal, más 18.694,07 € en concepto de IVA.

1.23. Precio hora de licitación (IVA no incluido): El precio de la hora de prestación del servicio es: 16,07 € (dieciséis euros y siete céntimos de euro) más IVA. para los servicios



que se presten de lunes a sábado; 19,02 € (diecinueve euros y dos céntimos de euro) más IVA, para los que se presten los domingos y festivos.

Los tiempos de desplazamiento entre personas usuarias, así como los gastos de transporte en su caso, serán de cuenta exclusiva de la empresa adjudicataria, en ningún caso los tiempos de desplazamiento correrán a cuenta del tiempo de servicio asignado a la persona beneficiaria.

El número de horas tenidas en cuenta en el presupuesto anual del servicio, de lunes a sábado son de un total de 26.953 horas/año, y las de domingos y festivos: 1.799 horas. No obstante, la cuantía del contrato tiene carácter orientativo, siendo su único fin proporcionar un elemento de juicio para la formulación de la oferta económica por parte de los licitadores, por lo que no podrá ser causa de reclamación del adjudicatario en el caso de que dicha cifra no se alcance o supere.

1.24. Importe del VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO: 1.869.406,76 € (sin IVA) correspondiente a los dos años de duración del contrato, más otros dos años de prórroga.

1.25. Ejercicios y partidas presupuestarias:

Ejercicio 2024. Para la parte del contrato que se lleve a cabo en el ejercicio 2024 se ha consignado crédito suficiente y adecuado por cuantía de 467.351,69 € en la aplicación presupuestaria 2330 22799.

Resto de ejercicios que comprende la ejecución del contrato. - Tratándose de un contrato plurianual se asumirá por el órgano competente para formar los presupuestos de los próximos ejercicios el compromiso de incluir en los mismos la consignación presupuestaria necesaria para la ejecución del contrato durante la vida del mismo. 1.26. Presupuesto base de licitación: 934,703,38 € de principal, más 37.388,14 € en concepto de IVA.

1.27. Forma de determinación del presupuesto base de licitación: De acuerdo con lo informado en el informe económico obrante en el expediente, el presupuesto base de licitación es adecuado a los precios del mercado, habiendo sido calculado de conformidad con los costes estimados, directos, indirectos así como otros eventuales que pudieran



implicar la ejecución del contrato, según se estable en los Pliegos de Prescripciones Técnicas.

En cuanto a los costes de personal, se han tenido los que obran en el Anexo de subrogación de Personal. El presupuesto incluye gastos generales, de gestión y administración, beneficio industrial e IVA necesarios cuando dicho presupuesto se presta a través de empresas por gestión indirecta”.

Por su parte, el PPT del contrato establece lo siguiente:

“8. Estimación de costes.

Para la fijación del precio, se han tenido en cuenta los siguientes costes:

| Cálculo coste precio hora ordinaria | | Cálculo coste precio hora festivo | |
|--|----------------|--|----------------|
| Horas contrato | 26.953,00 h | Horas contrato | 1.799,00 h |
| Coste directo | 12,81 € | Coste directo | 15,44 € |
| Coordinadora | 1,08 € | Coordinadora | 1,08 € |
| Gastos materiales y PRL | 0,48 € | Gastos materiales y PRL | 0,48 € |
| Subtotal | 14,37 € | Subtotal | 16,81 € |
| Gastos generales (13%) | 0,85 € | Gastos generales (13%) | 1,01 € |
| Beneficio industrial (6%) | 0,85 € | Beneficio industrial (6%) | 1,01 € |
| Precio hora | 16,07 € | Precio hora | 19,02 € |
| IVA 4% | 0,64 € | IVA 4% | 0,76 € |
| Precio hora ordinaria | 16,71 € | Precio hora ordinaria | 19,78 € |

Teniendo en cuenta que se trata de un servicio a facturar en función de las horas reales de atención se fijan como precios máximos, con todos los impuestos los siguientes:

-Atención de lunes a sábado: 16,07 €/hora más IVA.



-Atención durante domingos y festivos: 19,02 €/hora más IVA.

Se calculan que el número de horas de lunes a sábado es de 26.953 horas/año y los domingos y festivos el número de horas es de 1.799 horas/año, por lo que el precio del contrato asciende a la cantidad de 467.351,69 €. En esta cantidad no está incluido el impuesto sobre el valor añadido.

Teniendo en cuenta que se ha previsto una duración de dos años, prorrogables por otros dos, el precio del contrato asciende a la cantidad de 934.703,38 € más IVA.

La cuantía del contrato tiene carácter orientativo, siendo su único fin proporcionar un elemento de juicio para la oferta económica por parte de los licitadores, por lo que no podrá ser causa de reclamación por parte del adjudicatario, en caso de que dicha cifra no se alcance o supere”.

Noveno. Para la resolución del recurso interpuesto por la FEDERACIÓN EMPRESARIAL DE LA DEPENDENCIA es preciso recordar las consideraciones expuestas por este Tribunal en anteriores resoluciones en las que examinó recursos interpuestos frente a los pliegos por los que se regían otros procedimientos de contratación de servicios de ayuda domiciliaria, en base a argumentos semejantes a los aquí articulados:

-Resolución nº 613/2023, de 18 de mayo (Recurso nº 454/2023):

“Séptimo. En el segundo motivo de impugnación articulado en su recurso, la FEDERACIÓN EMPRESARIAL DE LA DEPENDENCIA denuncia la vulneración por la cláusula tercera del PCAP de la regulación contenida en los arts. 100.2, 101.2 y 102.3 de la LCSP respecto de la fijación del presupuesto base de licitación, valor estimado y precio de los contratos. La entidad recurrente mantiene, de una parte, que el Pliego impugnado no desglosa los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos derivados de la prestación del servicio y, de otra, que el presupuesto base de licitación, valor estimado y precio del contrato no responden a los precios de mercado ni cubren los costes derivados del convenio colectivo y restante normativa laboral de aplicación, ni tampoco los gastos de desplazamiento del personal a los domicilios donde deben prestar asistencia, ya que se mantienen los mismos precios unitarios establecidos en la licitación del contrato correspondiente al año 2018,



pese al fuerte incremento de precios producido desde entonces en todos los sectores de actividad, y no se tienen en consideración los incrementos salariales derivados de la aplicación del Convenio Colectivo del sector atención sociosanitaria a domicilio de la provincia de Ciudad Real (Boletín Oficial de la Provincia de Ciudad Real, nº 133, de 12 de julio de 2022.)

(...)

No obstante, a efectos de comprobar si el órgano de contratación ha realizado el desglose de costes, especialmente los laborales, que exige con detalle el artículo 100.2 LCSP, si acudimos al detalle de las prestaciones a realizar en este contrato en el PPT, observamos que este contrato no encaja exactamente en la doctrina fijada por este Tribunal entre otras, en las resoluciones 861/2018, de 1 de octubre de 2019 o la 84/2019, de 1 de febrero de 2019, sobre la interpretación del artículo 100.2, en cuanto a qué contratos debe entenderse que los costes de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forman parte del precio del contrato, pues 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.

Aplicando dicha doctrina al supuesto que nos ocupa resulta que, encontrándonos ante la licitación de un servicio de ayuda a domicilio, cuyo precio se determina por importes unitarios (precio/hora) y no se trata de un contrato en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, en la interpretación que ha dado este Tribunal al artículo 100.2 LCSP, la obligación de desglose pormenorizados y detallados de costes (incluidos los laborales) prevista en el citado artículo, no resulta aplicable el que la LCSP exige rigurosamente para ese tipo de contratos.

Ahora bien, la anterior manifestación, no implica que no haya que justificar de ninguna manera los costes derivados del contrato y, en esta línea, lo que resulta evidente de la lectura de las tareas descritas en la cláusula 7 del PPT referida a las “prestaciones” que conforman la ejecución del contrato es que el componente de personal supone prácticamente el total de las actividades a desarrollar y, sin embargo, este coste no se ha



justificado mínimamente, donde la LCSP exige, es decir, dentro del expediente de contratación.

En este sentido, para el cálculo de los dos precios unitarios que conforma el presupuesto base de licitación (precio hora laboral diurna y precio hora festiva y/o excepcional), lo que afirma el órgano de contratación (cláusula tercera del PCAP) es que ha tomado en cuenta el convenio colectivo Convenio Colectivo de Atención Sociosanitaria a Domicilio para la Provincia de Ciudad Real, pero como no se ha dado conocimiento de ningún tipo de desglose, aunque se decía de manera incorrecta se hacía en el anexo III del PCAP, no aportado, ninguna comprobación se puede hacer si el presupuesto se ajusta al citado convenio y/o a los precios de mercado. En todo caso, tampoco se especifican que categoría o categorías laborales se han escogido para el cálculo del precio unitario.

Esta justificación de costes, especialmente el laboral debido a su preponderancia en el contrato, se torna esencial, si como acredita la federación recurrente, se ha tenido en cuenta los mismos dos precios hora que se dispusieron en la misma licitación llevada a cabo en 2018, pese a el indudable incremento en estos años de los precios, del salario mínimo interprofesional y de las constatadas revisiones salariales al alza del convenio de aplicación acordadas hasta la fecha actual.

Por consiguiente, procede la estimación del recurso también en este concreto aspecto, con anulación parcial de la cláusula tercera del PCAP y retroacción de las actuaciones para dar una nueva redacción a la misma en la que se incluya la correspondiente justificación de los costes del contrato en la línea que antes hemos apuntado.

2º) Por otro lado, pero relacionado con lo resuelto en el motivo anterior, en lo atinente al motivo de impugnación consistente en haberse fijado el presupuesto base de licitación, el valor estimado y el precio del contrato prescindiendo del precio de mercado del servicio objeto del mismo, debe estarse a lo manifestado por el órgano de contratación en el informe remitido a este Tribunal, en el que señala que “en cuanto al precio de mercado nada tiene este Ayuntamiento que objetar con respecto a lo indicado por el interesado en su recurso”, lo que obviamente implica el allanamiento parcial del citado órgano en lo referido a este concreto motivo de impugnación



(...)

En el presente caso, no se aprecia que la estimación de este motivo del recurso implique una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, por lo cual, acogiendo el criterio expresado en su informe por el órgano de contratación, este Tribunal debe estimarlo y, en consecuencia, anular la fijación del presupuesto base de licitación contenida en la cláusula tercera del PCAP por no haber tomado en consideración los precios del mercado, en los términos exigidos en el art. 100.2 de la LCSP. Esto conlleva la retroacción de las actuaciones para que el órgano de contratación fije nuevamente el citado presupuesto una vez valorados debidamente los actuales precios de mercado de las elementos constitutivos de las prestaciones objeto del contrato, entre los que obviamente se encuentran los costes de los desplazamientos del personal de la empresa adjudicataria a los domicilios donde deben prestar sus servicios asistenciales (que aun cuando, como indica el Pliego, deban correr por cuenta de esa empresa adjudicataria, han de ser tomados en consideración como todos los costes asociados a la prestación del servicio, al fijar el presupuesto del contrato, por imperativo del art. 100.2 de la LCSP, y han de ser debidamente retribuidos como parte del precio a abonar por la Administración.)”

-Resolución nº 1370/2023, de 20 de octubre (Recurso nº 1254/2023):

“Séptimo. Este Tribunal entiende que ha de estimarse la impugnación de la cláusula tercera del PCAP articulada por la entidad recurrente, por las mismas consideraciones que se recogieron en nuestra resolución nº 613/2023, de 18 de mayo de 2023, al mantenerse en la nueva versión del PCAP publicada el 11 de agosto de 2023, los mismos importes del valor estimado, presupuesto base de licitación y precios unitarios que figuraban en el texto del PCAP inicialmente publicado el 12 y 13 de marzo de 2023.

(...)

Pues bien, a pesar de los mandatos específicos que se daban en la resolución 613/2023, no se ha incorporado al expediente por el órgano de contratación la imprescindible justificación de la forma en que esos importes se determinaron, más allá del documento titulado “Costes”, al que alude en su recurso la FEDERACIÓN EMPRESARIAL DE LA



DEPENDENCIA, al parecer adicionado al expediente, pero que no forma parte del expediente remitido por el Ayuntamiento de Ciudad Real a este Tribunal. En él se pretende fundamentar el ajuste de los costes contractuales al mercado aplicando “los precios/hora (IVA incluido) de algunas ciudades de la Comunidad de Castilla-La Mancha (Albacete, Cuenca, Guadalajara, Talavera de la Reina y Toledo), procediendo a establecer la media aritmética.” Tampoco se ha desglosado y justificado, como se ordenaba en la citada resolución, los distintos costes que componen el presupuesto base de licitación y, especialmente, el desglose de los costes laborales por categoría o categorías, dada la absoluta preponderancia de éstos en el coste final.

Consecuentemente, resulta procedente anular parcialmente la cláusula tercera del PCAP, con retroacción de las actuaciones al momento de la aprobación del PCAP a fin de que se redacte nuevamente esta cláusula ajustando la fijación del presupuesto base de licitación y del valor añadido a las previsiones referentes a los tipos máximos de licitación y a las magnitudes históricas de prestación del servicio consignadas en el propio PCAP, incluyendo la debida justificación y desglose de los costes del contrato en los términos allí detallados, y tomando en consideración los actuales precios de mercado de las elementos constitutivos de las prestaciones objeto del contrato (entre ellos los costes de los desplazamientos del personal de la empresa adjudicataria a los domicilios donde deben prestar sus servicios asistenciales).

(...)

En suma, a la vista de todo lo anterior, este Tribunal entiende que procede la estimación del motivo de impugnación articulado por la entidad recurrente respecto de la cláusula tercera del PCAP, procediendo su anulación parcial, en cuanto a que los precios que allí figuran no se adecúan a los precios de mercado, conforme quedó patente en la resolución nº 613/2023 y a lo que reconoció el órgano de contratación y se comprometió a modificarlos y, en consecuencia, se proceda a la retroacción de las actuaciones al momento de la aprobación del PCAP a fin de que esa cláusula sea redactada nuevamente de acuerdo con las consideraciones anteriormente expuestas.”

-Resolución nº 1363/2023, de 20 de octubre (Recurso nº 1246/2023):



“Quinto. En su recurso, el SINDICATO COMISIONES OBRERAS DE CASTILLA-LA MANCHA solicita la anulación del anuncio de licitación, los pliegos y demás documentos contractuales, publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 11 de agosto de 2023, por los que se rige el procedimiento tramitado por el Ayuntamiento de Ciudad Real para la contratación del “Servicio de ayuda a domicilio del Ayuntamiento de Ciudad Real, y sus Anejos de Valverde, Las Casas y La Poblachuela”, con fundamento en “no resultar ajustados a Derecho hasta que los mismos no se adecúen en relación a los costes sociales a los mínimos económicos previstos legal y convencionalmente.”

Específicamente, el sindicato recurrente expone que las actuaciones impugnadas han infringido los artículos 100 (“Presupuesto base de licitación”), 101 (“Valor estimado”) y 201 (“Obligaciones en materia medioambiental, social o laboral”), ya que los costes salariales que forman parte del presupuesto del contrato se han calculado en base a la información contenida en el listado de personal facilitado por la empresa que venía prestando hasta ahora el servicio licitado (que figura incorporado al expediente remitido como Documento nº 9 “ANEXO III PERSONAL SAD CIUDAD REAL 08 02 23.pdf”), en el que figuran unos salarios brutos anuales de los trabajadores inferiores a los fijados en el vigente VIII Convenio Marco Estatal de servicios de atención a las personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal, publicado en el B.O.E. nº 137, de 9 de junio de 2023, por resolución de la Dirección General de Trabajo de 30 de mayo de 2023. La entidad recurrente añade que las condiciones salariales establecidas en este Convenio Marco Estatal, de acuerdo con su artículo 6, constituyen “derecho mínimo necesario con respecto a la regulación que sobre esos mismos asuntos pudiera contenerse en otros convenios colectivos de ámbito más reducido”.

(...)

Séptimo. Este Tribunal entiende que las consideraciones expuestas en el informe del órgano de contratación suponen el reconocimiento implícito de la pretensión articulada en su recurso por la organización sindical recurrente, ya que en dicho informe se manifiesta, de una parte, que los costes salariales tomados en consideración para el cálculo del presupuesto base de licitación del contrato y, por ende, del valor estimado del mismo, fueron los facilitados por la empresa que hasta ahora venía prestando el servicio licitado, y



de otra, que éstos eran los correspondientes a las retribuciones percibidas por los trabajadores en el ejercicio 2022.

Como es obvio, esos costes (correspondientes al año 2022) debieron haber sido debidamente revisados por el órgano de contratación para fijar correctamente y de acuerdo con los artículos 100, 101 y 201 de la LCSP el presupuesto base de licitación y el valor estimado, en consideración al hecho de que la duración prevista del contrato es de dos años desde la fecha en que se formalice, con posibilidad de dos prórrogas de un año cada una, y especialmente, a la procedencia de aplicar durante su vigencia las previsiones sobre condiciones salariales del VIII Convenio Marco Estatal del sector, publicado el 9 de junio de 2023.

Así lo reconoce el propio informe del órgano de contratación, al señalar que tras la recepción del escrito presentado por la Federación de CCOO Hábitat CLM el 17 de agosto de 2023, la Corporación “está realizando una estimación actualizada conforme a las previsiones del VIII Convenio Marco Estatal”, al ser preciso “el estudio de un listado actualizado, elaborado con lo recibido por las trabajadoras en los meses que van de año y proyectado a todo el año, conforme a las previsiones aplicables convencionalmente.

A la vista de este reconocimiento implícito por parte del órgano de contratación del fundamento del recurso interpuesto por el representante del SINDICATO COMISIONES OBRERAS DE CASTILLA-LA MANCHA, este Tribunal entiende que ello, por aplicación analógica de lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, supone un allanamiento a las pretensiones de la recurrente (resolución 249/2020, de 20 de febrero, entre otras muchas), en la que no se detecta infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, por lo que procede la estimación del recurso, con anulación del anuncio de licitación y de los Pliegos y demás documentos contractuales por los que se rige el procedimiento tramitado por el Ayuntamiento de Ciudad Real para la contratación del “Servicio de ayuda a domicilio del Ayuntamiento de Ciudad Real, y sus Anejos de Valverde, Las Casas y La Poblachuela”, en lo referente a la fijación del presupuesto base de licitación y del valor estimado, con retroacción de las actuaciones para la nueva determinación de estos importes una vez actualizados los costes laborales



necesarios para la prestación del servicio con arreglo a las normas legales y convencionales de aplicación”.

Décimo. La aplicación de las consideraciones en las que se fundan las resoluciones de este Tribunal mencionadas en el Fundamento jurídico anterior, han de conducir a la estimación del recurso interpuesto por el representante de la FEDERACIÓN EMPRESARIAL DE LA DEPENDENCIA contra el PCAP por el que se rige el procedimiento tramitado por el Ayuntamiento de Pedro Muñoz para la contratación del “*Servicio de ayuda a domicilio*”.

En efecto, el examen del contenido de los apartados 1.22 a 1.27 del Cuadro de Características del PCAP y del apartado 8 del PPT, reproducidos en el Fundamento jurídico séptimo, acredita que en el presente caso no se ha observado lo exigido en los artículos 100.2, 101.2 y 102.3 de la LCSP en cuanto a la necesidad de incorporar en los pliegos rectores del contrato la información detallada acerca de la determinación de los costes salariales, precisando el o los convenios colectivos de aplicación, con desglose y desagregación de género y categoría profesional.

Debe tenerse en cuenta que, aun cuando en este caso (como en los analizados en las resoluciones de este Tribunal antes mencionadas) tampoco concorra la circunstancia de que se prevea la prestación directa de los servicios por el contratista para la entidad contratante y solamente para ella (de tal forma que los trabajadores del contratista no vayan a ser empleados única y exclusivamente para la ejecución del contrato licitado, sino para la atención al conjunto de usuarios o consumidores que sean clientes de la empresa), ello no implica que los costes laborales derivados de la ejecución del contrato no hayan de ser suficientemente justificados, ya que estos suponen una gran parte del precio del contrato (como demuestra su peso porcentual reflejado en el cuadro de costes incorporado al apartado 8 del PPT). A pesar de ello, no se han desglosado y acreditado mínimamente, como exige la LCSP, en los documentos que integran el expediente de contratación. En estos, no se hace referencia, al establecer los precios de licitación por hora de día laborable y de día festivo, a cuál o cuáles son los convenios colectivos tenidos en cuenta (ya sea el Convenio Colectivo de atención sociosanitaria a domicilio para la provincia de Ciudad Real o el VIII Convenio Marco Estatal de servicios de atención a las personas dependientes), ni



a las categorías profesionales aplicadas para el cálculo, lo que impide cualquier comprobación del ajuste del presupuesto, valor añadido y precio del contrato a las normas convencionales ni a los precios de mercado.

En efecto, en el cuadro de características del PCAP y en el PPT solamente se señala que los precios de licitación son 16,07 euros más IVA por hora de día laborable y 19,02 euros más IVA por hora de día festivo, mencionándose solamente por separado en el apartado 8 del PPT las cantidades correspondientes a “*coste directo*”, “*coordinadora*” y “*gastos materiales y PRL*”, pero sin justificar los conceptos a los que se hace referencia en los artículos de la LCSP anteriormente mencionados. Por ello, ha de prosperar la impugnación del PCAP y de su Cuadro de Características planteada por la FEDERACIÓN EMPRESARIAL DE LA DEPENDENCIA, declarando la nulidad de aquéllos con fundamento en la vulneración de los artículos 100.2, 101.2 y 102.3 de la LCSP, al no plasmarse expresamente en esos documentos contractuales los convenios colectivos aplicables y las categorías profesionales consideradas para determinar los costes salariales y, en consecuencia, el presupuesto base de licitación, el valor estimado y el precio del contrato; de tal suerte que no es posible asegurar y proteger el cumplimiento de las normas laborales y, muy especialmente, la observancia de los salarios establecidos convencionalmente.

Frente a ello no cabe oponer el argumento recogido en el informe remitido a este Tribunal por el órgano de contratación, en el que se invoca la Sentencia nº 449/2024, de 25 de julio de 2024, dictada por el Juzgado de lo Social nº 2 de Ciudad Real en el procedimiento nº 760/23, para mantener la procedencia de aplicar para el cálculo del precio del contrato las tablas salariales del Convenio Colectivo del sector atención sociosanitaria a domicilio de la provincia de Ciudad Real, y no las del VIII Convenio Marco Estatal, ya que ninguna de ellas, como tampoco las categorías profesionales establecidas en ellos, aparece reflejada en los apartados del Cuadro de Características del PCAP y en el PPT anteriormente referenciados, siendo precisamente esta omisión la que implica el incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 100.2, 101.2 y 102.3 de la LCSP.

Procede, por consiguiente, declarar la nulidad de los apartados 1.22 a 1.27 del Cuadro de Características del PCAP y del apartado 8 del PPT, y la retroacción del procedimiento al



momento de la aprobación de esos documentos contractuales, a fin de darles una nueva redacción en la que se observen las exigencias de los artículos 100.2, 101.2 y 102.3 de la LCSP respecto de la determinación de los costes laborales en estos contratos de servicios, precisando de forma explícita tanto el o los Convenios Colectivos de aplicación como las categorías profesionales consideradas para esa determinación.

Asimismo, y en los mismos términos expuestos en las resoluciones de este Tribunal reproducidas en el anterior fundamento jurídico, en esa nueva fijación de presupuesto, valor estimado y precios del contrato, deberán tomarse en consideración los costes laborales correspondientes a los gastos de desplazamiento para la prestación del servicio, que conforme a las normas convencionales vigentes han de abonarse a los trabajadores (tanto si fuera de aplicación el VIII Convenio Marco Estatal, artículo 42.H, como si lo fuera el Convenio sectorial provincial, artículo 33.1) y por ello, necesariamente forman parte de estos costes y no pueden excluirse de ellos; así como, eventualmente, los incrementos de los gastos materiales y de PRL y de los gastos generales que se hubieran producido desde su determinación para la anterior licitación del servicio en el año 2022, a fin de que se ajusten a los actuales precios de mercado en los términos exigidos en los preceptos de la LCSP repetidamente citados.

Por todo lo anterior, **VISTOS** los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. J.A.E.G., en representación de la FEDERACIÓN EMPRESARIAL DE LA DEPENDENCIA (FED), contra el pliego de cláusulas administrativas particulares por el que se rige el procedimiento tramitado por el Ayuntamiento de Pedro Muñoz para la contratación del “*Servicio de ayuda a domicilio del ayuntamiento de Pedro Muñoz*” (expediente PM 2024/6937), anulando los apartados 1.22 a 1.27 del Cuadro de Características del PCAP y el apartado 8 del PPT, retrotrayendo el procedimiento al momento de la aprobación de estos documentos contractuales, a fin de que se dé una nueva redacción a dichos apartados, con cumplimiento de lo establecido en los artículos 100.2, 101.2 y 102.3 de la LCSP, de acuerdo con lo expuesto en el fundamento jurídico décimo de esta resolución.



Segundo. Levantar la medida cautelar de suspensión del procedimiento de contratación acordada por la secretaria general de este Tribunal con fecha 7 de noviembre de 2024, de acuerdo 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 el artículo 10.1.k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES