

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN  
PÚBLICA DE LA DIPUTACIÓN DE GRANADA**

Núm. de recurso: 2022 REC\_0100011

Recurrente: Federación General de los Empleados y Empleadas de los Servicios Públicos, de la Unión General de Trabajadores

Recurrido: Ayuntamiento de Guadix

Ponente Sr.: D. Luis Fernando del Campo Ruiz de Almodóvar

**RESOLUCIÓN N°: 14/2022**

En Granada, a la fecha de la firma electrónica,

**VISTO** el recurso interpuesto por Don Luis Miguel Gutiérrez Rubio, con DNI 76.141.257X, en nombre y representación de la Federación general de los empleados y empleadas de los servicios públicos de la Unión General de Trabajadores en Granada, frente a la publicación del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares para la contratación de la concesión de servicios de ayuda a domicilio en la localidad de Guadix, mediante procedimiento abierto.

Este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:


**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero:** El Pleno del Ayuntamiento de Guadix (en adelante, el ayuntamiento) aprobó en fecha 13 de abril de 2022 el expediente correspondiente a la contratación de la concesión de servicios de ayuda a domicilio (Expte. 6523/2021), acordando:

*“- Aprobar el Pliego de Cláusulas Administrativas que, como ley fundamental del contrato, regirá la adjudicación del contrato de concesión del servicio de Ayuda a Domicilio en el Municipio de Guadix, Anejos de Belerda, Hernán Valle, Paulenca y la Ela Bátor Olivar, mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios y Regulación Armonizada, el cual consta de un cuadro resumen, 14 cláusulas, 11 anexos, y un Pliego de prescripciones técnicas, incluidas las correcciones manifestadas por mi el Secretario Acctal y el Sr. Alcalde.*

*- Aprobar el Expediente de contratación referido.*

| Código Seguro De Verificación | 8c1F30R5kshY7dSgzdKyrQ==  | Estado        | Fecha y hora        |
|-------------------------------|---|---------------|---------------------|
| Firmado Por                   | Jose Miguel Carbonero Gallardo  | Firmado       | 22/07/2022 13:18:36 |
|                               | Luis Fernando Del Campo Ruiz De Almodovar - Interventor-DIPUTACION DE GRANADA                         | Firmado       | 22/07/2022 13:10:53 |
|                               | Ildefonso Cobo Navarrete  | Firmado       | 22/07/2022 12:52:38 |
| Observaciones                 |   | <b>Página</b> | 1/12                |
| Url De Verificación           | <a href="https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/">https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/</a> |               |                     |



- *Iniciar el procedimiento licitatorio de conformidad con lo dispuesto en el Art. 116 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público, mediante anuncio de licitación que se publicará en el perfil del contratante alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, así como en el D.O.U.E de conformidad con lo dispuesto en art. 156.2 del Cuerpo legal antes referido.*

El valor estimado del contrato se fijó en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) en 12.371.100,30 € (IVA excluido).

El anuncio de licitación fue publicado en la Plataforma estatal de contratación del sector público el 15 de abril de 2022.

**Segundo:** Don Luis Miguel Gutiérrez Rubio, en nombre y representación de la Federación general de los empleados y empleadas de los servicios públicos de la Unión General de Trabajadores en Granada (en adelante, el recurrente) presenta recurso especial en materia de contratación frente a la publicación del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares para la contratación de la concesión de servicios de ayuda a domicilio en la localidad de Guadix. Lo presenta el 29 de abril, por lo tanto, en plazo conforme al art. 50.1.a) de la LCSP.

**Tercero:** Obra certificado del Sr. Secretario del ayuntamiento de fecha 4 de mayo de 2022, en el cual se indica *“Que a día de la fecha no se ha presentado ningún licitador al citado procedimiento de contratación.”*

No se ha concedido por tanto trámite de audiencia a los interesados conforme a lo previsto en el art. 56.3 de la LCSP.

**Cuarto:** Con fecha 29 de abril de 2022, por oficio del ayuntamiento, se remite la siguiente documentación (*Recurso Especial en materia de Contratación interpuesto por UGT contra PCAP servicio ayuda a domicilio Guadix*):

1.- *Recurso especial en materia de contratación interpuesto por Don Luis Miguel Gutiérrez Rubio en nombre y representación de UGT ante el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales, contra el citado PCAP aprobado por el Ayuntamiento, y su documentación adjunta.*

2.- *Informe del Secretario Accidental al respecto.*

3.- *Expediente de Contratación para la prestación del Servicio de Ayuda a Domicilio Municipal y de Dependencia en el Municipio de Guadix, Anejos de Belerda, Hernán Valle, Paulenca y la ELA Bátor Oliva.*

Debiéndose hacer constar que el informe del Sr. Secretario es coincidente con el emitido en el expediente de contratación, no es un informe específico respecto del recurso.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

| Código Seguro De Verificación | 8c1F30R5kshY7dSgzdKyrQ==  | Estado  | Fecha y hora        |
|-------------------------------|---|---------|---------------------|
| Firmado Por                   | Jose Miguel Carbonero Gallardo  | Firmado | 22/07/2022 13:18:36 |
|                               | Luis Fernando Del Campo Ruiz De Almodovar - Interventor-DIPUTACION DE GRANADA                         | Firmado | 22/07/2022 13:10:53 |
|                               | Ildefonso Cobo Navarrete  | Firmado | 22/07/2022 12:52:38 |
| Observaciones                 |   | Página  | 2/12                |
| Url De Verificación           | <a href="https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/">https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/</a> |         |                     |



**PRIMERO.-** En primer lugar, hay que afirmar la competencia de este Tribunal para conocer del recurso por aplicación de la LCSP, el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía y el Reglamento provincial que lo regula (BOP de 31/12/2012), ya que en el fondo se ha impugnado el PCAP de un contrato de servicios de valor estimado superior a los cien mil euros (arts. 44.1.a y 2.a de la LCSP).

**SEGUNDO.-** Las facultades del Sr. Gutiérrez Rubio quedan acreditadas, pues conforme a lo dispuesto en el art. 48 de la LCSP (párrafo segundo) *“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.”*

A la vista de lo cual se estima que el recurrente tiene plena capacidad de obrar por su condición de organización sindical representativa de los intereses afectados, en este caso, los de los trabajadores del sector de la ayuda a domicilio.

**TERCERO.-** Los motivos de impugnación del recurrente son los siguientes:

*“1.- Presupuesto base de licitación, valor estimado y precio del contrato del pliego de Cláusulas administrativas particulares para la contratación del servicio de ayuda domicilio en la localidad de Guadix mediante procedimiento abierto y presentación manual, podiera incumplir los preceptos 100 y 101 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) que establecen:*

*Artículo 100. Presupuesto base de licitación.*

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

*3.- 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.*

| Código Seguro De Verificación | 8c1F30R5kshY7dSgzdKyrQ==  | Estado  | Fecha y hora        |
|-------------------------------|---|---------|---------------------|
| Firmado Por                   | Jose Miguel Carbonero Gallardo  | Firmado | 22/07/2022 13:18:36 |
|                               | Luis Fernando Del Campo Ruiz De Almodovar - Interventor-DIPUTACION DE GRANADA                         | Firmado | 22/07/2022 13:10:53 |
|                               | Ildefonso Cobo Navarrete  | Firmado | 22/07/2022 12:52:38 |
| Observaciones                 |   | Página  | 3/12                |
| Url De Verificación           | <a href="https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/">https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/</a> |         |                     |



4.- *El método de cálculo aplicado por el órgano de contratación para calcular el valor estimado en todo caso deberá figurar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares. Es nuestro deber como sindicato velar, por evitar esos incumplimientos y desigualdad entre estos trabajadores con retribuciones precarias.*

5.- *El presupuesto base licitación no se adapta al acuerdo del Consejo de Gobierno de 19 Enero 2021 de la Junta de Andalucía que estima el precio hora en 14,60€. Queda reflejado en lo presupuestado para el año 2021.”*

**CUARTO.-** En el suplico del recurso, el recurrente concreta que se tenga por interpuesto recurso especial contra el pliego de cláusulas administrativas particulares, y se suspenda cautelarmente la tramitación del expediente 6523/2021 y

*“3.- Que previa la tramitación legal que corresponda, sea dictada resolución en la que se resuelva la anulación del apartado - presupuesto base de licitación, valor estimado y precio del contrato, del pliego de cláusulas administrativas particulares para la contratación del servicio de ayuda a domicilio en la población Guadix, mediante procedimiento abierto y presentación manual, para que se ajuste a lo contenido en los artículos 100 y 101 de la LCSP.*

*4.- Se anule el precio más bajo 12.62 € / hora para ajustarlo al coste salarial real en virtud del VII Convenio colectivo marco estatal de servicios de atención a las personas dependientes y la ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales.”*

**QUINTO.-** Analizamos en primer lugar las alegaciones referidas a la posible vulneración de los arts. 100 y 101 de la LCSP, si bien hay que señalar que el recurrente se limita a reproducir literalmente los artículos de la LCSP que considera vulnerados sin indicar en qué extremos el expediente vulnera lo dispuesto en los mismos (se ha resaltado previamente que el recurrente señala que, por una parte que el expediente **podiera** incumplir los preceptos 100 y 101 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), y se pide que se dicte una resolución por este Tribunal, para que se ajuste a lo contenido en los artículos 100 y 101 de la LCSP.)

Así, el recurrente señala, reproduciendo la ley, 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 PCAP establece:

| Código Seguro De Verificación | 8c1F30R5kshY7dSgzdKyrQ==  | Estado        | Fecha y hora        |
|-------------------------------|---|---------------|---------------------|
| Firmado Por                   | Jose Miguel Carbonero Gallardo  | Firmado       | 22/07/2022 13:18:36 |
|                               | Luis Fernando Del Campo Ruiz De Almodovar - Interventor-DIPUTACION DE GRANADA                         | Firmado       | 22/07/2022 13:10:53 |
|                               | Ildefonso Cobo Navarrete  | Firmado       | 22/07/2022 12:52:38 |
| Observaciones                 |   | <b>Página</b> | 4/12                |
| Url De Verificación           | <a href="https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/">https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/</a> |               |                     |



De una parte el Precio Base de Licitación y Precio/hora del contrato de servicio, en la cláusula E y E bis.

Y en la cláusula F. *“SISTEMA DE DETERMINACION DEL PRECIO Conforme a lo establecido en el Estudio económico de costes del servicio para la contratación del servicio de ayuda a domicilio redactado por Anexo XXI Consultoria SL.”*

Es decir, el precio se determina en un documento que forma parte del expediente, donde se realiza un análisis detallado de los costes que forman parte del servicio a prestar a través del contrato.

Por lo que a la vista del expediente, el órgano de contratación parece haber cuidado que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado, pues se establecen en base a un estudio económico, en el cual, para el presupuesto base de licitación, se desglosan los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. Además, el estudio realizado indica de forma desglosada con desagregación categoría profesional, los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia.

Igualmente, el recurrente transcribe la ley al señalar que *“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.”*

Por su parte el estudio económico obrante en el expediente establece:

*“Tal y como se establece en el artículo 102.3 de la LCSP, los cálculos para determinar el coste directo de personal, es decir el salario base hora y cómputo anual de horas, se han de basar en los términos económicos de los convenios colectivos sectoriales, nacionales, autonómicos y provinciales aplicables en el lugar de prestación de los servicios, siendo el convenio de referencia para el caso que nos ocupa -VII Convenio Marco Estatal de Servicios de Atención a las Personas Dependientes y Desarrollo de la Promoción de la Autonomía Personal (código de Convenio n.º 99010825011997)- registrado por Resolución de 11 de septiembre de 2018 de la Dirección General de Trabajo, y publicado en el BOE número 229, de 21 de septiembre de 2018. Además, y dado el escenario actual, se han tenido en cuenta las previsiones del grupo de expertos del Gobierno en lo relativo a la definición de la senda del salario mínimo interprofesional (SMI) para los próximos años (senda intermedia para los años 2022, 2023, 2024 y 2025), así como un 3% de actualización anual.*

*Si consideramos que el VII Convenio colectivo marco estatal de servicios de atención a las personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal establece una jornada anual de 1.755 horas, el coste directo de una hora de Auxiliar de Ayuda Domicilio sería el reflejado a continuación: ...///...”*

| Código Seguro De Verificación | 8c1F30R5kshY7dSgzdKyrQ==  | Estado  | Fecha y hora        |
|-------------------------------|---|---------|---------------------|
| Firmado Por                   | Jose Miguel Carbonero Gallardo  | Firmado | 22/07/2022 13:18:36 |
|                               | Luis Fernando Del Campo Ruiz De Almodovar - Interventor-DIPUTACION DE GRANADA                         | Firmado | 22/07/2022 13:10:53 |
|                               | Ildefonso Cobo Navarrete  | Firmado | 22/07/2022 12:52:38 |
| Observaciones                 |   | Página  | 5/12                |
| Url De Verificación           | <a href="https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/">https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/</a> |         |                     |



Luego parece que el estudio que da cobertura al presupuesto base de licitación ha tenido en cuenta los diferentes convenios aplicables.

Asimismo, el recurrente reproduce literalmente el art. 101.5 de la Ley “El método de cálculo aplicado por el órgano de contratación para calcular el valor estimado en todo caso deberá figurar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares”, para añadir a continuación que “Es nuestro deber como sindicato velar, por evitar esos incumplimientos y desigualdad entre estos trabajadores con retribuciones precarias.”

Como se ha indicado, la cláusula F del PCAP “SISTEMA DE DETERMINACIÓN DEL PRECIO Conforme a lo establecido en el Estudio económico de costes del servicio para la contratación del servicio de ayuda a domicilio redactado por Anexo XXI Consultoría SL”, no está sino recogiendo el método de cálculo aplicado por el órgano de contratación para calcular el valor estimado, sin que a juicio de este Tribunal pueda significar una tacha el hecho de que tal método de cálculo se recoja en un documento al que hace expresa referencia el PCAP, y se ha expuesto a conocimiento de quienes han querido acercarse a la licitación.

Este Tribunal ha tenido ya ocasión de pronunciarse sobre las cuestiones que el recurrente recoge en las alegaciones presentadas en este recurso y en otros semejantes. Así en nuestra Resolución nº 16 de 21 de octubre de 2020 dictada en recurso especial nº 10/2020 interpuesto contra similar expediente de contratación que el que nos ocupa, este Tribunal señala:

*“QUINTO.- Sobre la posible vulneración de los arts. 100 y 101 de la LCSP por error en el cálculo de los costes de personal y otros costes, este Tribunal Provincial ya ha tenido ocasión de pronunciarse en relación con las cuestiones aquí expuestas tanto en su Resolución nº 13/2019, de 26 de diciembre (por la que se desestimó recurso especial interpuesto contra otro PCAP aprobado para adjudicar el SAD del Ayuntamiento de Albolote en 2019), como en la Resolución nº 11/2019, de 10 de julio, que dice (Fundamento Sexto):*

*“Es muy reiterada la doctrina del Tribunal central de Recursos Contractuales (en adelante TCRC) que ha sostenido (Resoluciones 310/2012, de 28 de diciembre, 83/2013, de 20 de febrero, 891/2014, de 5 de diciembre, 88/2015, de 30 de enero, y 23/2018 entre otras muchas) que, “a la hora de fijar el presupuesto de un contrato, el órgano de contratación debe partir siempre del principio de eficiencia y los objetivos de estabilidad presupuestaria y control del gasto que se consignan en el artículo 1 del TRLCSP. Así, en la Resolución 251/2013, de 4 de julio (y, en igual sentido, Resoluciones 66/2012, de 14 de marzo, o 185/2012, de 6 de septiembre), se afirmó lo siguiente: “En este sentido, interesa apuntar que en el momento de fijar el presupuesto o precio de un contrato habrá que partir del principio de control del gasto, cuya previsión normativa aparece en el artículo 1 del TRLCSP, al disponer que “La presente Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad*

| Código Seguro De Verificación | 8c1F30R5kshY7dSgzdKyrQ==  | Estado  | Fecha y hora        |
|-------------------------------|---|---------|---------------------|
| Firmado Por                   | Jose Miguel Carbonero Gallardo  | Firmado | 22/07/2022 13:18:36 |
|                               | Luis Fernando Del Campo Ruiz De Almodovar - Interventor-DIPUTACION DE GRANADA                         | Firmado | 22/07/2022 13:10:53 |
|                               | Ildefonso Cobo Navarrete  | Firmado | 22/07/2022 12:52:38 |
| Observaciones                 |   | Página  | 6/12                |
| Url De Verificación           | <a href="https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/">https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/</a> |         |                     |





de trato entre los candidatos, y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa'. El principio de control del gasto debe inspirar la interpretación del artículo 87 del TRLCSP de manera tal que cuando se indica 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 de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados", no se impone a la Administración un 'suelo' consistente en el precio general de mercado, por debajo del cual no pueda admitir ofertas, sino todo lo contrario, se persigue el precio más económico, fijado en concurrencia, con el límite de los precios anormales o desproporcionados a la baja. De modo que, lejos de encontrarnos con un 'suelo' nos encontramos con un 'techo' indicativo.

El TACRC, igualmente, ha declarado que la determinación del precio del contrato tiene la consideración de criterio técnico y, como tal, está dotado de discrecionalidad técnica (Resoluciones 237/2017, de 3 de marzo, y 423/2017, de 12 de mayo, entre otras). En la primera de dichas resoluciones, con cita de la resolución 358/2015 decíamos a este respecto que "... al tratarse de criterios netamente técnicos gozarían de una discrecionalidad, propia de las valoraciones técnicas de los órganos de contratación, en tanto no quede completamente acreditado que se ha incurrido en un error en la apreciación.

Por ello hemos de presumir un acierto propio del que es conocedor de las cuestiones técnicas del contrato que se ha convocado en otras ocasiones, conoce suficientemente este y los precios a que puede enfrentarse el mercado, estableciendo, dentro de sus potestades propias como tal órgano adjudicador, un precio del contrato que, desde este punto de vista, gozaría de una presunción análoga, a la que tienen las manifestaciones técnicas de los órganos de contratación, cuando se debaten por los licitadores las mismas .

Respecto de tal doctrina, entendemos que sigue plenamente en vigor la interpretación de los artículos referidos al precio y presupuesto conforme al principio de control del gasto, por lo que no se impone a la Administración un 'suelo' consistente en el precio general de mercado, sino un 'techo' indicativo, en la medida (i) en que el art. 1 LCSP sigue diciendo que "1. La presente Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores; y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, y el principio de integridad, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa."; y en la medida (ii) en que el art. 102. 3 LCSP, referido al precio, contiene una previsión idéntica al 87.1 TRLCSP ("Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante

| Código Seguro De Verificación | 8c1F30R5kshY7dSgzdKyrQ==  | Estado  | Fecha y hora        |
|-------------------------------|---|---------|---------------------|
| Firmado Por                   | Jose Miguel Carbonero Gallardo  | Firmado | 22/07/2022 13:18:36 |
|                               | Luis Fernando Del Campo Ruiz De Almodovar - Interventor-DIPUTACION DE GRANADA                         | Firmado | 22/07/2022 13:10:53 |
|                               | Ildefonso Cobo Navarrete  | Firmado | 22/07/2022 12:52:38 |
| Observaciones                 |   | Página  | 7/12                |
| Url De Verificación           | <a href="https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/">https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/</a> |         |                     |



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.").

Asimismo, no hay novedad que permita negar la discrecionalidad técnica más arriba descrita.

Ahora bien, sí ha de reconocerse el especial protagonismo que ahora debe conferirse a los convenios colectivos, en la medida en que los arts. 100.2 y 102.3 in fine de la LCSP contienen la novedosa previsión 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."

Y en la Resolución del TACRC 427/2019, de 4 de julio, declara:

"El Tribunal Central 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.

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

| Código Seguro De Verificación | 8c1F30R5kshY7dSgzdKyrQ==  | Estado  | Fecha y hora        |
|-------------------------------|---|---------|---------------------|
| Firmado Por                   | Jose Miguel Carbonero Gallardo  | Firmado | 22/07/2022 13:18:36 |
|                               | Luis Fernando Del Campo Ruiz De Almodovar - Interventor-DIPUTACION DE GRANADA                         | Firmado | 22/07/2022 13:10:53 |
|                               | Ildefonso Cobo Navarrete  | Firmado | 22/07/2022 12:52:38 |
| Observaciones                 |   | Página  | 8/12                |
| Url De Verificación           | <a href="https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/">https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/</a> |         |                     |





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.”

SEXTO.- El PCAP, en su cláusula 6, incluye el cálculo del presupuesto base de licitación. A tenor de los términos expresados en dicha cláusula, ha de entenderse que en el PCAP se incluyen como costes directos los gastos salariales atendiendo al convenio colectivo sectorial de aplicación, es decir, atendiendo a las tablas salariales vigentes del VII Convenio colectivo marco estatal de servicios de atención a las personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal (BOE 29 de marzo de 2019), de manera que el coste por cada auxiliar de ayuda a domicilio y del coordinador incluye tanto su respectivo salario anual según convenio como las cuotas patronales a la Seguridad Social, y así puede también comprobarse en el Estudio Económico-Financiero del servicio que se incluye en el expediente administrativo (página 15). Costes salariales que aparecen en la cláusula 6 del PCAP desagregados por categoría profesional, señalando que se hace a partir del convenio colectivo sectorial de aplicación, si bien no existe desagregación por género para los auxiliares de ayuda a domicilio porque así lo prevé dicho convenio.

En cuanto a los costes derivados del absentismo laboral, continuando con los argumentos expuestos en las ya citadas resoluciones de este Tribunal Provincial nº 11/2019, de 10 de julio, y nº 13/2019, de 26 de diciembre, traemos a colación la Resolución 729/2017, de 27 de julio de 2017, del Tribunal Central de Recursos Contractuales donde deja claro que “el absentismo laboral no es una condición de trabajo, sino una manifestación del incumplimiento de las mismas, por lo que, aun tratándose de un dato a valorar por ejemplo dentro de la determinación de los gastos o costes generales, que podrán incluir los de estructura, absentismo, etc., no constituye un dato legalmente exigible para la determinación de los costes laborales derivados de las condiciones de trabajo de los trabajadores a subrogar.” De igual modo debe procederse con los costes derivados de días de libre disposición, que podrán tomarse por los trabajadores o no, o el tiempo necesario para los desplazamientos entre servicios a distintos usuarios, que dependiendo de cómo se organicen los servicios atendiendo al número de usuarios al que se presta más de una hora de servicio, la proximidad entre los domicilios de los beneficiarios, la dispersión de los auxiliares entre distintas zonas o sectores del casco urbano, pueden ser de escasa relevancia. En ambos casos no pueden considerarse como un coste necesario, legalmente exigible para la determinación del precio del contrato, sino como una eventualidad que debe ser tomada en cuenta a la hora de realizar la oferta y que, en todo caso, queda subsumida dentro de los gastos generales y de explotación del contratista.

La alegación de la recurrente para que tengan en cuenta los futuros trienios a devengar por el personal a subrogar durante los 5 años de duración del contrato, así como la alegación incluida en el escrito de ampliación del recurso manifestando que el estudio económico financiero no tuvo en cuenta que entre ese personal existe un trabajador con una categoría laboral (Ayudante de coordinación) que el nuevo PCAP no contempla, no pueden prosperar puesto que sería inadmisibles que el órgano de contratación deba fijar el

| Código Seguro De Verificación | 8c1F30R5kshY7dSgzdKyrQ==  | Estado  | Fecha y hora        |
|-------------------------------|---|---------|---------------------|
| Firmado Por                   | Jose Miguel Carbonero Gallardo  | Firmado | 22/07/2022 13:18:36 |
|                               | Luis Fernando Del Campo Ruiz De Almodovar - Interventor-DIPUTACION DE GRANADA                         | Firmado | 22/07/2022 13:10:53 |
|                               | Ildefonso Cobo Navarrete  | Firmado | 22/07/2022 12:52:38 |
| Observaciones                 |   | Página  | 9/12                |
| Url De Verificación           | <a href="https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/">https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/</a> |         |                     |



presupuesto máximo de un contrato en función de una cláusula de subrogación laboral impuesta por un Convenio Colectivo, y en función de los costes laborales que a tal efecto indique la empresa saliente. En este sentido cabe citar al Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, que en su Resolución 137/2019, de 11 de abril de 2019, ante la impugnación de los pliegos reguladores de un servicio de limpieza, señalaba lo siguiente “este Tribunal ha manifestado en anteriores Resoluciones que el presupuesto del contrato ha de ser adecuado al mercado según las prestaciones a realizar y no según el personal a subrogar. Ambos conceptos no tienen que ser coincidentes y la prestación puede requerir más o menos personal que el que ha de subrogarse. El contratista mediante su política de recursos humanos puede incorporar nuevo personal o adscribir a otros servicios el subrogado. No se puede admitir que el órgano de contratación deba fijar el presupuesto máximo de un contrato en función de una cláusula de subrogación laboral impuesta por un Convenio Colectivo, y en función de los costes laborales que a tal efecto indique la empresa saliente. En definitiva, al fijar el importe de licitación de un contrato, el órgano de contratación debe cumplir con lo estipulado en los artículos 100, 101, 102 y 130 de la LCSP pero no está obligado a adecuarlo a los costes laborales de la empresa saliente, pues en tal caso, quedaría al arbitrio de la actual adjudicataria la fijación del valor estimado y del presupuesto del contrato. En consecuencia, las listas de personal a subrogar informan el personal incluido y su antigüedad pero no determinan directamente el cálculo del coste del contrato. Los licitadores deberán hacer el cálculo económico teniendo en cuenta además de las personas a subrogar, los salarios de las distintas categorías de trabajadores según el convenio aplicable y las horas o prestaciones previstas en el Pliego. A partir de ahí pueden organizar el servicio de la mejor manera. Debe recordarse que la subrogación implica el mantenimiento de las condiciones laborales pero no necesariamente de las horas ni del personal que se venían prestando, pues la regulación del servicio puede sufrir modificaciones”. Criterio que también acoge el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, entre otras, en la Resolución nº 139/2020, de 20 de mayo.


En definitiva, el presupuesto base de licitación del PCAP indica de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia (art. 100.2 LCSP) y en el cálculo del valor estimado del contrato se han tenido en cuenta los costes laborales derivados de ese convenio colectivo (101.3 LCSP).

Por otra parte, también aparecen desglosados en la cláusula 6 del PCAP los costes indirectos que se tienen en cuenta a la hora de determinar el presupuesto base de licitación, tal y como exige el art. 100.2 de la LCSP. Costes que incluyen como conceptos diferenciados los Gastos Generales y de Explotación (calculados en un 9% del PBL) y el Beneficio Industrial (calculado en un 4%), según dispone el art. 101.2 LCSP.

En consecuencia, no queda acreditada la infracción de los arts. 100 y 101 de la LCSP alegado por la recurrente.”

**SEXTO.-** En consecuencia, no podemos sino reiterar lo ya dicho en aquella ocasión. En el expediente controvertido se incorpora un estudio económico del contrato que cumple

| Código Seguro De Verificación | 8c1F30R5kshY7dSgzdKyrQ==  | Estado  | Fecha y hora        |
|-------------------------------|---|---------|---------------------|
| Firmado Por                   | Jose Miguel Carbonero Gallardo  | Firmado | 22/07/2022 13:18:36 |
|                               | Luis Fernando Del Campo Ruiz De Almodovar - Interventor-DIPUTACION DE GRANADA                         | Firmado | 22/07/2022 13:10:53 |
|                               | Ildefonso Cobo Navarrete  | Firmado | 22/07/2022 12:52:38 |
| Observaciones                 |   | Página  | 10/12               |
| Url De Verificación           | <a href="https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/">https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/</a> |         |                     |



con lo exigido por la LCSP y en particular, contempla el VII Convenio colectivo marco estatal de atención a las personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal (publicado en el BOE de 2 de septiembre de 2018), así como las tablas salariales para el año 2019, prorrogadas para 2020 (publicadas en el BOE de 29 de marzo de 2019). Es decir, el órgano de contratación ha cumplido las obligaciones que la Ley de Contratos del Sector Público le impone en orden a estudiar la suficiencia financiera del contrato.

**SÉPTIMO.-** El recurrente invoca también el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, de 19 de enero de 2021, indicando que *“El presupuesto base licitación no se adapta al acuerdo del Consejo de Gobierno de 19 Enero 2021 de la Junta de Andalucía que estima el precio hora en 14,60€. Queda reflejado en lo presupuestado para el año 2021”*.

Se trata del contenido reflejado en la *Resolución de 25 de febrero de 2021, de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, por la que se revisa el coste/hora máximo del servicio de ayuda a domicilio en el ámbito del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Hay que remarcar que tal Resolución fija *el coste/hora máximo del servicio de ayuda a domicilio*, siendo innecesario reiterar lo ya dicho respecto del suelo y techo de los contratos públicos

**OCTAVO.-** El recurrente, como ha quedado expuesto, recoge en su recurso lo siguiente: *“Es nuestro deber como sindicato velar, por evitar esos incumplimientos y desigualdad entre estos trabajadores con retribuciones precarias”*.

Y es loable que realice esa función, pero también lo es que cuando la realice recoja en sus recursos las concretas infracciones al ordenamiento que se pongan de manifiesto en el expediente y no que se interpongan como una actuación preventiva (*el expediente pudiera incumplir lo previsto en la LCSP*), o “ad cautelam” de lo que pueda pasar.

La persistencia de la interposición de tales recursos podría dar lugar a la actuación por parte de este Tribunal conforme señala el artículo 58-2 (indemnizaciones y multas) de la LCSP *“En caso de que el órgano competente aprecie temeridad o mala fe en la interposición del recurso o en la solicitud de medidas cautelares, podrá acordar la imposición de una multa al responsable de la misma”*.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación,

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

| Código Seguro De Verificación | 8c1F30R5kshY7dSgzdKyrQ==  | Estado        | Fecha y hora        |
|-------------------------------|---|---------------|---------------------|
| Firmado Por                   | Jose Miguel Carbonero Gallardo  | Firmado       | 22/07/2022 13:18:36 |
|                               | Luis Fernando Del Campo Ruiz De Almodovar - Interventor-DIPUTACION DE GRANADA                         | Firmado       | 22/07/2022 13:10:53 |
|                               | Ildefonso Cobo Navarrete  | Firmado       | 22/07/2022 12:52:38 |
| Observaciones                 |   | <b>Página</b> | 11/12               |
| Url De Verificación           | <a href="https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/">https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/</a> |               |                     |



## ACUERDA

**PRIMERO.** Desestimar el recurso interpuesto por Don Luis Miguel Gutiérrez Rubio, en nombre y representación de la Federación general de los empleados y empleadas de los servicios públicos de la Unión General de Trabajadores en Granada, contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del Servicio de ayuda a domicilio en el municipio de Guadix.

**SEGUNDO.** Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

**TERCERO.** Notificar la presente Resolución a todos los interesados en el procedimiento. Esta resolución es directamente ejecutiva y contra la misma sólo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de la recepción de la notificación de esta resolución, conforme a lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley de Contratos del Sector Público y en los artículos 10.1 k) y l) y 11.1.f) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

PRESIDENTE

D. Ildefonso Cobo Navarrete

VOCAL

VOCAL

D. Luis Fernando del Campo Ruiz de Almodóvar

D. José Miguel Carbonero Gallardo

| Código Seguro De Verificación | 8c1F30R5kshY7dSgzdKyrQ==  | Estado  | Fecha y hora        |
|-------------------------------|---|---------|---------------------|
| Firmado Por                   | Jose Miguel Carbonero Gallardo  | Firmado | 22/07/2022 13:18:36 |
|                               | Luis Fernando Del Campo Ruiz De Almodovar - Interventor-DIPUTACION DE GRANADA                         | Firmado | 22/07/2022 13:10:53 |
|                               | Ildefonso Cobo Navarrete  | Firmado | 22/07/2022 12:52:38 |
| Observaciones                 |   | Página  | 12/12               |
| Url De Verificación           | <a href="https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/">https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/</a> |         |                     |

