

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

Número de recurso: 2025/REC_01/000010

Recurrente: Unión provincial de Comisiones Obreras (CCOO) de Granada

Recurrido: Ayuntamiento de Atarfe

Ponente: Sr. D. José Miguel Carbonero Gallardo

RESOLUCIÓN N°: 7/2025

En Granada, a la fecha de la firma electrónica,


VISTO el recurso interpuesto por D. Daniel Sánchez Mesa, en nombre y representación del sindicato Comisiones Obreras (CCOO), en su calidad de Secretario General provincial, contra el pliego de prescripciones técnicas que rige la licitación de los Servicios de ayuda a domicilio del Excmo. Ayuntamiento de Atarfe.

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

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero: El ayuntamiento de Atarfe convocó la licitación, mediante procedimiento abierto, del contrato para los Servicios de ayuda a domicilio, expediente 3461/2025, publicación anunciada en la Plataforma de Contratación del Estado (PLACE) el día 29 de abril de 2025.

Código Seguro De Verificación	AX4fAEIyLpgS0MulymyewA==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Jose Miguel Carbonero Gallardo - Jefe de Servicio de Administración-Patronato de Turismo	Firmado	08/07/2025 11:59:45
	Jose Ignacio Martinez Garcia - Director General de Asistencia a Municipios-Diputación de Granada	Firmado	08/07/2025 11:32:01
	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	08/07/2025 10:33:12
Observaciones		Página	1/8
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/		
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		



Segundo: D. Daniel Sánchez Mesa, en calidad de Secretario General del Sindicato Comisiones Obreras (CCOO) es quien interpone el recurso, acreditando su representación mediante poder notarial otorgado el día 2 de julio de 2021.

Según dispone el artículo 48 de la LCSP, 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.

El recurso se fundamenta en las funciones de los auxiliares de ayuda a domicilio, según el primer Convenio de ayuda a domicilio de Andalucía, y en la subrogación del personal. Por lo tanto, se estima que la organización sindical actúa en defensa del cumplimiento del convenio laboral en la ejecución del contrato, contando con legitimación suficiente para interponer el presente recurso.

El recurso ha tenido entrada en el Registro del Tribunal en fecha 14 de mayo. Hay que considerar que el recurso se ha interpuesto dentro del plazo de los quince días hábiles siguientes contados a partir del día siguiente a aquel en que se publicaron los pliegos (arts. 50.1.b) de la LCSP).

Tercero: Hay que afirmar la competencia de este Tribunal para conocer del recurso por aplicación del artículo 46.2 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 artículo 3 del Reglamento provincial que lo regula (Reglamento TADIGRA, BOP Granada número 250 de 31/12/2012). El ayuntamiento de Atarfe ha solicitado la asistencia a este Tribunal Administrativo de Contratación Pública provincial.

Cuarto: Se ha remitido a este Tribunal el expediente de contratación, ordenado cronológicamente e indexado, acompañado del informe del órgano de contratación. No ha habido alegaciones por parte de otros interesados.

Quinto: El objeto de recurso es, como ya se ha apuntado, el pliego de prescripciones técnicas, y ese es un objeto que la LCSP permite atacar con un recurso especial: *“Los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación”* (art. 44.2.a de la LCSP).

El acuerdo está incluido en el procedimiento de licitación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es de 20.383.652,2 euros, cifra superior a los 100.000 que establece el artículo 44.1.a) de la LCSP, como umbral para la admisión del Recurso Especial en Materia de Contratación (REMAC).

Código Seguro De Verificación	AX4fAEIyLpgS0MulymyewA==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Jose Miguel Carbonero Gallardo - Jefe de Servicio de Administración-Patronato de Turismo	Firmado	08/07/2025 11:59:45
	Jose Ignacio Martinez Garcia - Director General de Asistencia a Municipios-Diputación de Granada	Firmado	08/07/2025 11:32:01
	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	08/07/2025 10:33:12
Observaciones		Página	2/8
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/		
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		



FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Previsión, por parte del PPT, de las funciones de auxiliar de ayuda a domicilio.

El Pliego de prescripciones técnicas (PPT), establece un extenso listado de obligaciones que corresponden al Servicio de Ayuda a Domicilio, entre las que se encuentran estas:

“3.4.2. Actuaciones de atención de las necesidades del hogar.

Los servicios relacionados con la atención de las necesidades domésticas o del hogar quedarán enmarcados en los siguientes ámbitos:

a) Relacionados con la alimentación:

.../...

b) Relacionados con el vestido:

.../...

c) Relacionados con el mantenimiento de la vivienda:

- Limpieza cotidiana de la vivienda, determinado por el personal técnico de servicio sociales comunitarios en la orden de prestación.

- Otras tareas de mantenimiento básico habitual de la vivienda que permitan unos niveles de higiene y confortabilidad óptimos que la persona realizaría por sí misma y no requieran la intervención de una persona profesional especializada, y que sean determinadas por el personal técnico. Este apartado incluye, la retirada de la basura doméstica del domicilio y su depósito en el contenedor destinado”.

Ante esta última, el recurrente hace una transcripción de las funciones de los Auxiliares de ayuda a domicilio, según el Primer convenio de ayuda a domicilio de Andalucía, concluyendo que *“no están en las funciones de auxiliar de ayuda a domicilio retirar la basura de la casa”*.

El ayuntamiento de Atarfe, en su informe al recurso, esgrime que el PPT se ha redactado conforme a lo que establece la Orden de 27 de julio de 2023, de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, por la que se regula el Servicio de Ayuda a Domicilio en la Comunidad Autónoma de Andalucía, como así está expresado en el propio Pliego de prescripciones técnicas.

Además de lo anterior, el ayuntamiento hace un extenso alegato que nos parece oportuno traer a estos fundamentos: *“En la página 8 del Pliego de Prescripciones Técnicas, en su apartado “3.4.2. Actuaciones de atención de las necesidades del*

Código Seguro De Verificación	AX4fAEIyLpgS0MulymyewA==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Jose Miguel Carbonero Gallardo - Jefe de Servicio de Administración-Patronato de Turismo	Firmado	08/07/2025 11:59:45
	Jose Ignacio Martinez Garcia - Director General de Asistencia a Municipios-Diputación de Granada	Firmado	08/07/2025 11:32:01
	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	08/07/2025 10:33:12
Observaciones		Página	3/8
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/		
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		



hogar”, se transcribe literalmente lo recogido en la Orden “2.ª Otras tareas de mantenimiento básico habitual de la vivienda que permitan unos niveles de higiene y confortabilidad óptimos que la persona realizaría por sí misma y no requieran la intervención de una persona profesional especializada, y que sean determinadas por el personal técnico”, añadiendo al texto literal de la misma “este apartado incluye, la retirada de la basura doméstica del domicilio y su depósito en el contenedor destinado para ello”.

Dentro de las funciones de mantenimiento habitual de la vivienda que permita unos niveles de higiene y confortabilidad óptimos, es de sentido común que la retirada de la basura doméstica forma parte de garantizar unos óptimos niveles de higiene y confortabilidad en el domicilio de prestación del servicio, siempre que así sean determinados por el personal técnico.

Esto será mucho más fácil de entender con un caso práctico, en el caso de una persona dependiente, sin apoyos familiares, con problemas de incontinencia urinaria y/o fecal, que requiere asistencia para la higiene íntima, incluyendo el cambio de absorbentes (pañales), varias veces al día, como parte de su atención básica en el domicilio, la retirada de la basura doméstica va a formar parte, sin lugar a dudas, del mantenimiento básico habitual de la vivienda (higiene), por lo tanto así será determinado por el personal técnico en su Orden de Prestación o Proyecto de Intervención. Poner en duda que esto no está en las funciones de un/a Auxiliar de Ayuda a Domicilio, es poner en duda el objetivo, la finalidad y las características del propio servicio”.

Este Tribunal reitera lo que ya ha dicho en su reciente Resolución TADIGRA 6/2025, de 30 de junio, para un contrato de idéntico objeto. La catalogación de funciones por parte de un convenio colectivo no puede condicionar o constreñir al órgano de contratación a la hora de configurar el objeto del contrato, porque esto supondría desfigurar las necesidades que la Administración trata de satisfacer: “resultaría contraria a la libertad que tiene el órgano de contratación para adecuar los contratos a sus necesidades y determinar discrecionalmente su objeto pudiendo elegir las características técnicas que estime convenientes (Resoluciones 490/2022 de 27 de abril, 603/2022 de 26 de mayo o 866/2022 de 13 de julio, entre otras), y que la pretensión del recurrente no puede sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que la Administración pretende con él (Resolución 156/2013 de 18 de abril)”.

“En esta línea, el TACRC ya puso de relieve en su Resolución n.º 652/2014, que el contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, y a la que corresponde apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato, siendo la determinación del objeto del contrato una

Código Seguro De Verificación	AX4fAEIyLpgS0MulymyewA==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Jose Miguel Carbonero Gallardo - Jefe de Servicio de Administración-Patronato de Turismo	Firmado	08/07/2025 11:59:45
	Jose Ignacio Martinez Garcia - Director General de Asistencia a Municipios-Diputación de Granada	Firmado	08/07/2025 11:32:01
	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	08/07/2025 10:33:12
Observaciones		Página	4/8
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/		
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		



facultad discrecional de la misma, sometida a la justificación de la necesidad de la contratación y a las limitaciones de los artículos 22 y 86 del TRLCSP. Por ello, como ha reconocido este Tribunal en las Resoluciones, 156/2013, de 18 de abril y 194/2013, de 23 de mayo, la pretensión del recurrente no puede sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que la Administración pretende con él. Si bien reconocíamos también la necesidad de que ‘el órgano de contratación justifique de forma objetiva y razonable la idoneidad de las especificaciones para cubrir las necesidades objeto del contrato y su necesidad’.

Lejos de definir o establecer las categorías laborales y las tareas o funciones que corresponden a los trabajadores que prestan el SAD, que es tarea propia del convenio colectivo, el apartado 3.4 del PPT (en el caso del pliego de Atarfe) lo que delimita son las obligaciones (prestaciones de hacer) exigibles al contratista para dar por satisfecho el objeto del contrato. “El objeto de los contratos son las obligaciones que él crea, y esas obligaciones, a su vez, tienen por objeto prestaciones (sea de dar cosas, de hacer o de no hacer) que constituyen el objeto de la ejecución del contrato. Esta es la razón de que todas las entidades comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la legislación de contratos del sector público, tengan la obligación de determinar y dar a conocer de forma clara las prestaciones que serán objeto de adjudicación. (Acuerdo 84/2015, de 10 de agosto de 2015, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, que hacía suyo TACRC en la Resolución 991/2015, de 23 de octubre de 2015)”.

Visto que la Administración goza de discrecionalidad para delimitar las prestaciones que integran el objeto del contrato del SAD sin vinculación al Convenio colectivo, pudiendo elegir las características técnicas que estime convenientes para la satisfacción de sus necesidades, sólo cabe concluir la desestimación de este motivo de impugnación alegado por el recurrente.

Lo que no obsta para recordar ahora que, conforme a lo previsto en el art. 201 de la LCSP, “los órganos de contratación tomarán las medidas pertinentes para garantizar que en la ejecución de los contratos los contratistas cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el derecho de la Unión Europea, el derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de derecho internacional.”

SEGUNDO.- Subrogación del personal.

El segundo motivo de impugnación está relacionado con la subrogación de los contratos laborales por parte del adjudicatario. Viene especificado por el recurrente en estos términos: “no aparece el listado de personas a subrogar; en la actualidad hay

Código Seguro De Verificación	AX4fAEIyLpgS0MulymyewA==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Jose Miguel Carbonero Gallardo - Jefe de Servicio de Administración-Patronato de Turismo	Firmado	08/07/2025 11:59:45
	Jose Ignacio Martinez Garcia - Director General de Asistencia a Municipios-Diputación de Granada	Firmado	08/07/2025 11:32:01
	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	08/07/2025 10:33:12
Observaciones		Página	5/8
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/		
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		



contratadas por el Ayto. de Atarfe para la prestación del servicio de Ayuda a Domicilio más de 80 personas que no aparecen en el listado de personal a subcontratar”.

En la LCSP, las obligaciones del órgano de contratación en este sentido están contenidas en su artículo 130, cuyo primer párrafo las limita a una obligación de trasladar la información pertinente: *“1. Cuando una norma legal un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general, imponga al adjudicatario la obligación de subrogarse como empleador en determinadas relaciones laborales, los servicios dependientes del órgano de contratación deberán facilitar a los licitadores, en el propio pliego, la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación que resulte necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales que implicará tal medida, debiendo hacer constar igualmente que tal información se facilita en cumplimiento de lo previsto en el presente artículo.*

A estos efectos, la empresa que viniese efectuando la prestación objeto del contrato a adjudicar y que tenga la condición de empleadora de los trabajadores afectados estará obligada a proporcionar la referida información al órgano de contratación, a requerimiento de este. Como parte de esta información en todo caso se deberán aportar los listados del personal objeto de subrogación, indicándose: el convenio colectivo de aplicación y los detalles de categoría, tipo de contrato, jornada, fecha de antigüedad, vencimiento del contrato, salario bruto anual de cada trabajador, así como todos los pactos en vigor aplicables a los trabajadores a los que afecte la subrogación. La Administración comunicará al nuevo empresario la información que le hubiere sido facilitada por el anterior contratista”.

Procede aquí que recordemos la doctrina que reiteradamente ha dictado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, por ejemplo, en su Resolución 784/2022, de 1 de julio, para un caso particularmente similar al que nos ocupa.

“Como vemos, la obligación de subrogarse en las relaciones jurídico-laborales del citado personal deriva de la normativa laboral (generalmente del convenio colectivo sectorial correspondiente) por lo que atañe de forma exclusiva a los trabajadores y a la empresa, futura adjudicataria, resultando totalmente ajena a ella el órgano de contratación. Dicho de otro modo, la obligación o no de subrogar a los trabajadores vendrá impuesta por las disposiciones legales (vgr.: artículos 44 ET u otras normas sectoriales) o convencionales en cada caso aplicables, y no por el propio Pliego, que en ningún caso puede por sí exigir esa medida, por tener un contenido estrictamente laboral (cfr.: Resoluciones 75/2013, 134/2013, 267/2013, 341/2013, 8/2014, 14/2014, 30/2014, 37/2014, 386/2014, 452/2014, 502/2014, 586/2014, 670/2014, entre otras muchas)”.

Código Seguro De Verificación	AX4fAEIyLpgS0MulymyewA==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Jose Miguel Carbonero Gallardo - Jefe de Servicio de Administración-Patronato de Turismo	Firmado	08/07/2025 11:59:45
	Jose Ignacio Martinez Garcia - Director General de Asistencia a Municipios-Diputación de Granada	Firmado	08/07/2025 11:32:01
	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	08/07/2025 10:33:12
Observaciones		Página	6/8
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/		
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		



Por tanto, en el ámbito que ahora nos compete, como es el administrativo, tanto los órganos jurisdiccionales, como los diferentes órganos consultivos en materia de contratación pública, vienen coincidiendo en admitir que la cuestión relativa a la subrogación de los trabajadores es un tema estrictamente laboral, en el que no pueden entrar. Así las cosas, no corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre el alcance de la obligación de subrogación en el nuevo contrato que se va a celebrar, sino que nuestro pronunciamiento debe limitarse al análisis de si, a la vista de la información publicada en los pliegos, el OC ha cumplido con las exigencias previstas en el artículo 130 de la LCSP, cuestión que pasamos a analizar”.

Es decir, en esta cuestión es un dato clave la existencia de una norma legal, un convenio colectivo o un acuerdo colectivo de eficacia general. Porque solo de ellos podría derivar la consecuencia de la obligación de subrogación. Usualmente es el convenio colectivo el instrumento del que deriva, y el ayuntamiento de Atarfe considera que el convenio colectivo que resulta de aplicación a este contrato es el del personal laboral del propio ayuntamiento (BOP de 14 de junio de 2017), ratificado por sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sala de lo Social, 2090/2022, de 14 de diciembre, y no el I Convenio de Ayuda a domicilio de Andalucía.

Por eso, el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rige esta licitación, en su Anexo I, página 50, se expresa en términos negativos a la cuestión de “Obligación de subrogación por norma legal, un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general (artículo 130 LCSP): NO”. Porque aquel convenio no la contempla.

“De este modo, ningún incumplimiento del artículo 130 de la LCSP ha existido por parte del Ayuntamiento de Albacete (en nuestro caso Atarfe), al establecer este precepto la obligación de facilitar en el pliego a los licitadores la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores en los casos en los que sí proceda la subrogación. Resultaría por tanto entonces, que, a través de este recurso lo que se plantea es directamente una discusión sobre el convenio aplicable y siendo ello así, de los términos en que se ha planteado éste y no habiendo apreciado la infracción de otros preceptos de la normativa de contratación pública, el Tribunal no dispone de margen para abordar esta cuestión”.

En definitiva, la conclusión última a la que llega este Tribunal es la misma a la que llegó la RTACRC transcrita, “verificado que conforme al convenio que se aplica a estos trabajadores no existe subrogación, desaparece toda obligación de informar sobre la misma, de modo que no existe infracción del artículo 130 de la LCSP, siendo conforme a derecho la cláusula 18 del pliego (en nuestro caso la referida mención del Anexo del PCAP, en su página 50), y no procediendo por tanto la estimación de esta alegación. Todo ello porque la cuestión relativa a si procede o no la subrogación,

Código Seguro De Verificación	AX4fAEIyLpgS0MulymyewA==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Jose Miguel Carbonero Gallardo - Jefe de Servicio de Administración-Patronato de Turismo	Firmado	08/07/2025 11:59:45
	Jose Ignacio Martinez Garcia - Director General de Asistencia a Municipios-Diputación de Granada	Firmado	08/07/2025 11:32:01
	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	08/07/2025 10:33:12
Observaciones		Página	7/8
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/		
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		



dependiendo de qué convenio colectivo proceda aplicar, es un tema estrictamente laboral, en el que no pueden entrar este Tribunal”.

Por lo tanto, se desestima este motivo de recurso.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la UNIÓN PROVINCIAL DE COMISIONES OBRERAS DE GRANADA, contra los pliegos que rigen la licitación y el contrato para los Servicios de ayuda a domicilio del Ayuntamiento de Atarfe, expediente 3461/2025.

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

D. José Miguel Carbonero Gallardo

Vocal Suplente

D. José Ignacio Martínez García

Código Seguro De Verificación	AX4fAEIyLpgS0MulymyewA==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Jose Miguel Carbonero Gallardo - Jefe de Servicio de Administración-Patronato de Turismo	Firmado	08/07/2025 11:59:45
	Jose Ignacio Martinez Garcia - Director General de Asistencia a Municipios-Diputación de Granada	Firmado	08/07/2025 11:32:01
	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	08/07/2025 10:33:12
Observaciones		Página	8/8
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/		
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		

