

Recurso 606/2024
Resolución 16/2025
Sección Tercera

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Sevilla, 9 de enero de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **ASOCIACIÓN FACILITA**, contra el pliego de cláusulas administrativas particulares que, entre otra documentación, rige el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio de asistencia a las víctimas (SAVA) en la provincia de Málaga», (Expediente CONTR 2024 0001015285), convocado por la Delegación Territorial de Justicia, Administración Local y Función Pública en Málaga, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 19 de noviembre de 2024 se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía y en el Diario Oficial de la Unión Europea, el anuncio de licitación por procedimiento abierto y tramitación ordinaria del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. Asimismo, dicho día los pliegos y demás documentación que rigen la licitación fueron puestos a disposición de las personas interesadas en dicho perfil de contratante. El valor estimado del contrato asciende a 1.656.298,48 euros.

A la presente licitación le es de aplicación 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). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante Real Decreto 817/2009) y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

SEGUNDO. El 10 de diciembre de 2024 tuvo entrada en el registro de este Tribunal, a través del formulario de presentación general de la Junta de Andalucía, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ASOCIACIÓN FACILITA (en adelante la recurrente) contra el pliego de cláusulas administrativas particulares.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, de 11 de diciembre de 2024, se da traslado al órgano de contratación del citado escrito de recurso y se le solicita que aporte el informe sobre el mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Lo solicitado fue recibido en este Órgano el 13 de diciembre de 2024, salvo el listado de entidades licitadoras al no haber finalizado aún el plazo de presentación de ofertas.

Con fecha 19 de diciembre de 2024, una vez finalizado el plazo de presentación de ofertas del procedimiento de licitación, por la Secretaría de este Tribunal se solicita al órgano de contratación que aporte listado en el consten todas las empresas licitadoras que hayan presentado oferta en el procedimiento de adjudicación, que es recibido el 20 de diciembre de 2024.

Por Resolución M.C. 151/2024, de 20 de diciembre, este Tribunal adopta la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación solicitada por la entidad recurrente.

Por último, el mismo 20 de diciembre de 2024, la Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles a la otra entidad licitadora que había presentado oferta, además de la recurrente, para que formulara las alegaciones al recurso interpuesto que considerasen oportunas, no habiéndose recibido ninguna en el plazo establecido para ello.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Legitimación.

Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso contra el pliego de cláusulas administrativas particulares, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP, dada su condición de licitadora que ha presentado oferta en el procedimiento de adjudicación que se examina.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra el pliego de cláusulas administrativas particulares en un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.a) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación contenida en el procedimiento de recurso, el pliego de cláusulas administrativas particulares fue puesto a disposición de las personas interesadas en el perfil de contratante el 19 de noviembre de 2024, por lo que computando desde dicho día el recurso presentado el 10 de diciembre de 2024 a través del formulario de presentación general de la Junta de Andalucía y dirigido a este Tribunal, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.



Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta. En este sentido, la recurrente interpone el presente recurso contra el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) que, entre otra documentación, rige el procedimiento de licitación solicitando a este Tribunal que con estimación del mismo «3. Considere como no proporcionada y discriminatoria la exigencia del 70% de la anualidad media del contrato para acreditar la solvencia técnica o profesional y declare que debe ser excluida del Pliego recurrido. 4. Considere el precio del contrato mal calculado y declare que han de ser contemplados, al menos, los complementos de guardia para todo el personal (9 técnicos/as) y los kilometrajes como coste directo, sin perjuicio de que entendiera el Tribunal que por criterios de homogeneidad debieran contemplarse otros complementos y cantidades que favorecen como en los presupuestos del contrato de Jaén.».

El recurso en esencia denuncia, por un lado, la solvencia técnica o profesional exigida, y por otro lado, el precio del contrato.

Con respecto a la solvencia técnica o profesional, reproduce el tercer párrafo del apartado 4.C.1 del anexo I del PCAP, cuyo tenor es el siguiente: «Se exige que el importe anual acumulado sin incluir impuestos en el año de mayor ejecución sea igual o superior al 70 % de su anualidad media (es decir, 289.852,23 €), en servicios de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato.». Acto seguido, afirma que si bien es esta una exigencia legalmente prevista, entiende que está sacada de contexto del artículo 90.2 de la LCSP en el que aparece como condición no imprescindible y residual, prevista en defecto (y así lo dice expresamente el artículo) de que no se dieran o especificaran los medios de acreditación de la solvencia a los que se aluden en ese mismo artículo, no siendo éste el caso ya que el PCAP especifica suficientemente esos otros medios de acreditación de la solvencia técnica o profesional.

En este sentido, indica que viene ejecutando desde febrero de 2012 los contratos del SAVA (servicio de atención a víctimas en Andalucía) de forma continuada y satisfactoria, y que en los pliegos de contratos anteriores las condiciones para su ejecución han sido siempre similares y basadas más en exigencias cualitativas que cuantitativas, ya que el objeto del contrato es tan específico y complejo, que requiere una alta capacitación técnica y profesional, de titulación y formación muy específica y muy cualificada, pues consiste en la atención y asesoramiento integral en los ámbitos jurídico, psicológico y social, a personas víctimas de cualquier tipo de delitos, a fin de minimizar los daños sufridos por el delito en sí y evitar, en la medida de lo posible, aquellos otros daños añadidos al tener que enfrentarse la víctima a todo lo que supone un procedimiento penal, esto es, la victimización secundaria, con acompañamiento de la víctima a lo largo de todo ese proceso, sin que la garantía para la correcta ejecución de este contrato se basa tanto en los ingresos anuales con los que pueda contar la entidad (que por otro lado es solvente y nunca ha planteado problemas en este sentido), como por la puesta a disposición y el mantenimiento de un equipo técnico de profesionales altamente cualificados para prestar la mejor atención a las víctimas, de tal forma que permitir esa exigencia supone vetar la concurrencia de pequeñas entidades que, como ella, aun cumpliendo sobradamente con el resto de requisitos de solvencia técnica y profesional (que no son pocos), no puedan competir con grandes empresas con contratos de mayor cuantía o que tengan contratados varios servicios de igual naturaleza, o las condena a tener que recurrir a la solvencia y medios externos de otras entidades que no siempre será posible.

Para justificar su argumentación trae a colación determinadas resoluciones de algunos de los órganos de revisión de decisiones en materia contractual, incluido este Tribunal, así como el informe 36/2007, de 5 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado.

Sobre el precio del contrato indica que el presupuesto de la licitación hace un cálculo del complemento de guardia solo para 3 profesionales, cuando el equipo que compondrá el servicio estará formado por 9 personas técnicas que habrán de repartirse por turnos las guardias durante las 24 horas los 365 días del año. En este



sentido, reproduce el apartado siguiente de la cláusula 3.2 del pliego de prescripciones técnicas (PPT): «En fines de semana y festivos, así como en aquellas tardes en que no se proceda a la apertura del servicio, conforme a lo dispuesto en el citado artículo 17 existirá un servicio de guardia de disponibilidad en la sede del SAVA para la asistencia a víctimas que por la especial gravedad tengan que recibir atención y asistencia de forma inmediata, y para todo el ámbito provincial. Para ello, el contratista deberá facilitar y poner a disposición del servicio, un número de teléfono de contacto para la localización del profesional o profesionales que tengan asignadas las funciones de guardia, y que será difundido para su conocimiento tanto entre órganos judiciales como entre otros agentes que puedan intervenir en la atención y asistencia a las víctimas, operativo en todo momento, las 24 horas del día, sea este laborable o festivo», afirmando a continuación que en definitiva y a pesar de las contradicciones que se dan en la anterior redacción, finalmente se exige cubrir un servicio de guardia de 24 horas los 365 días del año, pero se presupuesta el complemento de guardia exclusivamente para 3 personas para quienes realizar estas funciones de guardia no les eximirá de cumplir con el resto de funciones y horarios exigidos para la ejecución del contrato.

Asimismo, señala que por otro lado el SAVA en Málaga tiene abiertas desde 2021 otras sedes en la provincia (Antequera, Vélez Málaga, Fuengirola y Marbella), que se entienden según los pliegos que seguirán abiertas y que deberán seguir siendo cubiertas de forma itinerante por el equipo profesional en horarios y días concretos, cuyo cálculo de kilometrajes es fácil y perfectamente cuantificable y debería ser considerado como coste directo. Sobre ello indica que elevó una consulta que fue contestada y publicada en el perfil de contratante en los siguientes términos:

«SOLICITUD DE INFORMACIÓN LICITADOR:

Buenas tardes.

En relación al presupuesto recogido en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, con respecto a los complementos de Guardia, vemos que se ha hecho el cálculo solo para 3 profesionales, en lugar de para los 9 que constituirán el equipo y se repartirán las guardias que son de 365 días para todas aquellas horas en las que las sedes estén cerradas.

Quisiéramos conocer cuáles son los motivos para excluir al resto de la plantilla de estos complementos.

Tampoco ha sido contemplada en el presupuesto de la base de la licitación cantidad alguna en concepto de Kilometraje, siendo este un COSTE DIRECTO.

Saludos

RESPUESTA DEL ÓRGANO DE CONTRATACIÓN:

1.- El presupuesto base de licitación de este contrato se ha estimado de conformidad con lo previsto en el art. 100.2 de la LCSP tal y cómo se indica en el apartado 2. del Anexo I del PCAP indicando los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia.

En esa estimación se ha previsto que 3 profesionales que configuran el equipo técnico se les asigne el complemento de guardia. Este complemento de conformidad con el convenio de referencia no es un complemento de devengo periódico, no siendo tampoco consolidable ni absorbible.

*2.- En la estimación del presupuesto base de licitación **SÍ** se ha previsto la indemnización por desplazamiento como un gasto general. Así en el apartado 2 del Anexo I del PCAP se indica lo siguiente:*

“(..)

Finalmente se ha estimado un 6% para Gastos Generales en el que se incluyen en esta partida todos gastos materiales, indemnizaciones por desplazamiento, etc. ... y un 6% en concepto de Beneficio Industrial. (...)”».

En este sentido, manifiesta la recurrente que en ese mismo apartado 2 del anexo I del PCAP se habla de seguir un criterio homogéneo con otras Delegaciones de Justicia que han licitado este contrato en este mismo ejercicio y nombra concretamente la de Córdoba; sin embargo, si se acude a la de Jaén cuya licitación está abierta también en estos días, se aprecia como en esta última los complementos de guardia se calculan para los 7 miembros del



equipo, dejando fuera solo a la persona coordinadora, para quien por cierto se presupuesta un complemento de responsabilidad merecido y considerable. Además, señala que por tender a la homogeneización en esta misma licitación jienense el absentismo se calcula en un 2,6%, los kilometrajes como coste directo (con buen criterio) presupuestados en 5.200 euros y en otros costes, además del 6% de beneficio industrial, estima los gastos generales en un 12%.

Por su parte, como ya lo manifiesta anteriormente, el presupuesto de Málaga recoge el complemento de guardia solo para 3 profesionales, calcula el absentismo en un 2%, no contempla el complemento de responsabilidad para la persona coordinadora, no asume los kilometrajes como coste directo incluyéndolos en los gastos generales que, en este caso, se estiman en la mitad de los de Jaén con solo un 6%, y todo ello debiendo contar Málaga con una persona más en el equipo técnico.

Concluye la recurrente indicando que por todo ello, y entendiendo que los costes presupuestados no solo no responden a un criterio de homogeneización con otras Delegaciones Territoriales (no al menos con las que a nuestro entender lo hacen de forma correcta), sino que están calculados de forma deficitaria, impugnamos por medio de este recurso el precio del contrato y consideramos que el mismo debería ajustarse a los costes reales y señalados en este punto.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Se opone a los argumentos del recurso solicitando la desestimación. En primer lugar, con respecto a la solvencia técnica o profesional, cita y reproduce en parte o en su totalidad los artículos 65.1, 74 y primer párrafo del 90.1 de la LCSP, determinadas resoluciones de los órganos de revisión de decisiones en materia contractual incluido este Tribunal, y el apartado 4.C del anexo I del PCAP, tras lo cual afirma que la solvencia técnica o profesional hace referencia a un conjunto de requisitos de idoneidad que debe poseer cualquier posible persona contratista para atender el objeto del contrato de una forma adecuada y hace referencia, también, a los medios técnicos y humanos con que se cuenta, la experiencia previa, la competencia técnica y profesional, la habilidad necesaria, la cualificación profesional de su personal, exigiéndose a todas las entidades licitadoras en la fase de selección de la persona contratista y tiene que tener relación con el objeto del contrato y las especificaciones técnicas incluidas en los pliegos y ser proporcionado al mismo, siendo el órgano de contratación el que conoce cuáles son las necesidades que hay que cubrir mediante la contratación, la cual realizarse con criterios de eficacia y eficiencia, respetando siempre los principios recogidos en el artículo 1.1 de la LCSP, esto es la libertad de acceso a la licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre licitadoras y todo ello con el objetivo de buscar a la mejor oferta para llevar a cabo la ejecución del contrato.

En este sentido, concluye el informe al recurso señalando que los criterios de solvencia técnica y profesional establecidos en el pliego, vista la doctrina de los tribunales de recursos contractuales es adecuada, proporcional y conforme a derecho, habiendo actuado de conformidad con los preceptos de la LCSP y en concreto con las previsiones contenidos en los artículos 90 y 92 de la citada ley, ya que es al órgano de contratación a quién corresponde establecer las condiciones mínimas de solvencia para contratar, debiendo ser explicitadas en el anuncio y en los pliegos, siendo ésta una potestad, en principio discrecional, que se ve sometida a dos elementos reglados: la relación de los mismos con el objeto del contrato, las especificaciones técnicas y la proporcionalidad, de tal forma que conforme a los medios y criterios establecidos en el apartado 4.C del anexo I del PCAP es indubitado, que la solvencia técnica y profesional establecida en relación con los servicios prestados está relacionada con el objeto, no es limitativa ni discriminatoria en tanto que se consideran trabajos similares la experiencia en servicios que tiene que ver con el objeto del contrato, estando relacionado con las especificaciones técnicas máxime cuando la entidad licitadora debe defender un proyecto técnico propuesto para el desarrollo del servicio, proyecto técnico que se evalúa por ser documentación exigida en el sobre número



2 relativo a los juicios de valor, y es proporcional dado que el mínimo de los servicios, así como el importe está establecido legalmente, ex artículo 90.2 *in fine* de la LCSP, no pudiendo invocar la entidad recurrente en ningún momento que tanto el medio como el criterio determinado por este órgano de contratación es discriminatorio.

Por último, respecto de esta primera cuestión, al margen de lo anterior, el informe al recurso manifiesta que la recurrente puede acudir a otros medios externos para completar la solvencia técnica o profesional, de conformidad con lo establecido en el artículo 75 de la LCSP.

En segundo lugar, en relación con el precio del contrato, el informe al recurso en cuanto al complemento de guardia para 3 profesionales señala que la propuesta de cómo se deben abordar los turnos de guardias corresponde realizarla a la empresa licitadora formando parte del plan de trabajo de intervención, que será objeto de valoración por parte de la comisión técnica, sin que la recurrente desvirtúe ni justifique que la estimación de 3 profesionales resulta insuficiente para una adecuada prestación del servicio, debiendo ser la empresa licitadora quién deba elaborar la propuesta que será objeto de valoración.

En este sentido, tras reproducir el párrafo alegado por la recurrente contenido en la cláusula 3.2 del PPT, afirma que no se exige cubrir un servicio de guardia de 24 horas los 365 días del año, tal y como indica en su recurso la recurrente, lo que se requiere cubrir es un servicio de guardia "en fines de semana y festivos así como en aquellas tardes en que no se proceda a la apertura del servicio", habiendo considerado este órgano de contratación suficiente y adecuado que 3 profesionales a propuesta de la empresa licitadora tengan asignadas funciones de guardia y en atención a la organización de trabajo propuesta por la empresa presten este servicio, profesionales que pueden variar en atención a la organización que proponga la empresa para la prestación de dicho servicio, limitándose la recurrente a indicar que no está de acuerdo con la previsión que realiza el pliego, pero en ningún momento señala que el presupuesto del contrato sea insuficiente y no esté ajustado a los precios de mercado y que no queda garantizada la viabilidad de la correcta ejecución, no aportando ninguna prueba de cargo en contrario.

Con respecto a la alegación realizada por la recurrente relativa a que el SAVA de Málaga tiene abiertas desde 2021 otras sedes en la provincia (Antequera, Vélez Málaga, Fuengirola y Marbella), dicha entidad incurre en un error dado que las citadas sedes no están creadas. En este sentido, reproduce el siguiente párrafo de la cláusula 3.2 del PPT: *«No obstante, siempre que el responsable del contrato lo estime oportuno, el adjudicatario del contrato tendrá que disponer el desplazamiento del técnico o técnicos necesarios a la localidad que se le indique y en el horario que se indique. Se podrá establecer una sede del SAVA en alguno o algunos de los partidos judiciales de la provincia, siendo cubierto el servicio de forma itinerante en la forma que se determine por el responsable del contrato, para lo que la persona coordinadora del servicio deberá hacer la correspondiente propuesta»*. Acto seguido, manifiesta el informe al recurso que los gastos de kilometraje que invoca como coste directo la recurrente no deben tener dicha consideración, dado que deben ser considerados como "gastos generales aplicados al objeto de coste" -de ahí que se haya descrito como "Gastos Generales"- encontrando como ejemplos más comunes de gastos generales aplicados al objeto de coste los siguientes: los alquileres, la depreciación, los gastos de formación, los gastos asociados a los vehículos, dietas, transporte, manutención, edificios, energía, publicidad, líneas de teléfono o Internet.

Igualmente, sobre ello, señala el informe al recurso, que dado que la itinerancia es parte del proyecto a presentar por la empresa, que de conformidad con lo exigido en pliegos se requiere una propuesta de organización y funcionamiento que debe ser ofertada por la empresa, nada impide que adopte medidas alternativas que permitan incluir dichos gastos como generales, operativos o corrientes; y es por este motivo, al igual que el resto de las provincias que licitan este tipo de servicios con competencias en materia de Justicia, que los gastos generales se reducen en este caso a un 6% sobre los costes directos en la misma línea que el resto de las



provincias (Córdoba, Sevilla, Granada...), puesto que la sede del SAVA se encuentra en sede judicial debiendo de atenderse mediante itinerarios diseñados al efecto los restantes partidos judiciales de la provincia, por lo que nada impide establecer un porcentaje del 6% de gastos generales calculados sobre los costes directos para un contrato de servicios de estas características.

Asimismo, con cita de determinada resolución de este Tribunal afirma el informe al recurso que la tramitación de los procedimientos de licitación tienen un carácter autónomo e independiente respecto de otros anteriores o coetáneos, aun cuando coincidan en objeto y sujeto, en el sentido de que las actuaciones seguidas y las vicisitudes acaecidas en los mismos no pueden influir en otras licitaciones presentes o futuras que se han de regir por sus propios pliegos y demás documentos contractuales, por lo que las alegaciones realizadas por la recurrente sin aportar ninguna prueba de cargo en contra ni ninguna prueba que desvirtúe el presupuesto base de licitación de este contrato carecen de fundamentación jurídica máxime cuando el único fundamento que exponen es que la provincia de Jaén- que por cierto publica la licitación con posterioridad a este órgano de contratación- adopta un criterio que a su parecer es más correcto.

Respecto al porcentaje del absentismo aludido y establecido en un 2% sobre los costes salariales, queda debidamente acreditado en el apartado 2 del anexo I del PCAP que se ha adoptado un criterio objetivo para su determinación dado que dicha referencia se ha obtenido, tal y como se indica en el citado anexo, con referencia al Informe trimestral de absentismo laboral elaborado por la consultora Randstad publicado en enero de 2024, en el que se informa de un nivel de absentismo de "IT" en el sector de actividades jurídicas y contabilidad del 2 %.

Sobre el complemento de responsabilidad para la coordinadora que alega la recurrente y que no ha sido contemplado entre los costes directos, indica que el Convenio colectivo de acción e intervención social 2022-2024. (BOE núm. 259 de 28 de octubre de 2022) en su artículo 51.2.2.3 relativo a los "Complemento de Responsabilidad, Coordinación y Proyecto", en el apartado "a." define el complemento de responsabilidad como *«aquél que retribuye unas determinadas y específicas funciones y/o actividad singular que requiere una especial dedicación, responsabilidad y/o jefatura y que se abonará durante el tiempo que dure la realización de las mismas»*, por lo que de conformidad con las funciones asignadas a la coordinación del SAVA y que aparecen relacionadas en la página 6 y 7 del PPT en ninguna de esas funciones concurren los requisitos establecidos en el convenio para apreciar el complemento de responsabilidad invocado por la recurrente, ya que el hecho de incluir esta coordinación en el Grupo 0 lleva implícito ya una cierta responsabilidad descrita en el artículo 21.4 cuando señala las funciones de este grupo, por lo que ese "plus" previsto en convenio no se identifican a su criterio con las funciones asignadas en el PPT que rige este contrato, no concurriendo ni la especial dedicación ni la exclusividad descrita en el Convenio para el complemento de responsabilidad con las funciones asignadas a la coordinación del SAVA en el PPT de este servicio.

SEXTO. Consideraciones del Tribunal sobre la denuncia de la recurrente de que la solvencia técnica o profesional exigida es desproporcionada.

Como se ha reproducido en el fundamento quinto al que este Tribunal se remite, la recurrente considera que la configuración de la solvencia técnica o profesional es desproporcionada y discriminatoria, limitando la libre competencia y por ende la concurrencia, además de no entenderse debidamente justificada la exigencia prevista en el tercer párrafo del apartado 4.C.1 del anexo I del PCAP, cuyo tenor es el siguiente: *«Se exige que el importe anual acumulado sin incluir impuestos en el año de mayor ejecución sea igual o superior al 70 % de su anualidad media (es decir, 289.852,23 €), en servicios de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato.»*. En este sentido, entiende el recurso que si bien es esta una exigencia legalmente prevista, a su parecer está sacada de contexto del artículo 90.2 de la LCSP en el que aparece como condición no imprescindible y



residual, prevista en defecto (y así lo dice expresamente el artículo) de que no se dieran o especificaran los medios de acreditación de la solvencia a los que se aluden en ese mismo artículo, no siendo éste el caso ya que el PCAP especifica suficientemente esos otros medios de acreditación de la solvencia técnica o profesional.

En este sentido, el artículo 74 de la LCSP -exigencia de solvencia- establece que:

«1. Para celebrar contratos con el sector público los empresarios deberán acreditar estar en posesión de las condiciones mínimas de solvencia económica y financiera y profesional o técnica que se determinen por el órgano de contratación. Este requisito será sustituido por el de la clasificación, cuando esta sea exigible conforme a lo dispuesto en esta Ley.

2. Los requisitos mínimos de solvencia que deba reunir el empresario y la documentación requerida para acreditar los mismos se indicarán en el anuncio de licitación y se especificarán en el pliego del contrato, debiendo estar vinculados a su objeto y ser proporcionales al mismo.».

Asimismo, el primer párrafo del artículo 86.1 de la LCSP, relativo a los medios de acreditar la solvencia, dispone que *«La solvencia económica y financiera y técnica o profesional para un contrato se acreditará mediante la aportación de los documentos que se determinen por el órgano de contratación de entre los previstos en los artículos 87 a 91 de la presente Ley».*

Por su parte, en lo que aquí interesa el artículo 90.1 de la LCSP dispone lo siguiente:

«1. En los contratos de servicios, la solvencia técnica o profesional de los empresarios deberá apreciarse teniendo en cuenta sus conocimientos técnicos, eficacia, experiencia y fiabilidad, lo que deberá acreditarse, según el objeto del contrato, por uno o varios de los medios siguientes, a elección del órgano de contratación:

a) Una relación de los principales servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato en el curso de, como máximo los tres últimos años, en la que se indique el importe, la fecha y el destinatario, público o privado de los mismos; cuando sea necesario para garantizar un nivel adecuado de competencia los poderes adjudicadores podrán indicar que se tendrán en cuenta las pruebas de los servicios pertinentes efectuados más de tres años antes. (...).».

Para concretar los requisitos mínimos de solvencia exigidos, el artículo 92 de la citada LCSP -concreción de los requisitos y criterios de solvencia- en su párrafo primero establece que: *«La concreción de los requisitos mínimos de solvencia económica y financiera y de solvencia técnica o profesional exigidos para un contrato, así como de los medios admitidos para su acreditación, se determinará por el órgano de contratación y se indicará en el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y se detallará en los pliegos, en los que se concretarán las magnitudes, parámetros o ratios y los umbrales o rangos de valores que determinarán la admisión o exclusión de los licitadores o candidatos. En su ausencia serán de aplicación los establecidos en los artículos 87 a 90 para el tipo de contratos correspondiente, que tendrán igualmente carácter supletorio para los no concretados en los pliegos».*

En aplicación de este último inciso del citado párrafo primero del artículo 92 de la LCSP, para los contratos de servicios el artículo 90.2 de la citada ley, establece los criterios, requisitos mínimos y medios de acreditación de la solvencia técnica o profesional que habrán de exigirse a las entidades licitadoras, para el supuesto de que los pliegos no los concreten. Con tal previsión legal se pretende evitar que la falta de mención de tales extremos en los pliegos lleve a situaciones indeseadas de falta de apreciación de la solvencia técnica o profesional o de valoración de la misma sin parámetros ni criterios previamente establecidos.



El tenor del citado artículo 90.2 de la LCSP es el siguiente: *«En el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos del contrato se especificarán los medios, de entre los recogidos en este artículo, admitidos para la acreditación de la solvencia técnica de los empresarios que opten a la adjudicación del contrato, con indicación expresa, en su caso, de los valores mínimos exigidos para cada uno de ellos y, en los casos en que resulte de aplicación, con especificación de las titulaciones académicas o profesionales, de los medios de estudio e investigación, de los controles de calidad, de los certificados de capacidad técnica, de la maquinaria, equipos e instalaciones, y de los certificados de gestión medioambiental exigidos. En su defecto, la acreditación de la solvencia técnica o profesional se efectuará mediante la relación de los principales servicios efectuados en los tres últimos años, de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato, cuyo importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea igual o superior al 70 por ciento de la anualidad media del contrato».*

Al respecto, este Tribunal y el resto de los órganos de revisión de decisiones en materia contractual vienen sosteniendo que la solvencia exigible ha de estar relacionada con el objeto y el importe del contrato y no producir efectos de carácter discriminatorio, sin que pueda identificarse la discriminación con la circunstancia de que unas entidades licitadoras puedan cumplir las exigencias establecidas y otras no.

En definitiva, se ha señalado que la necesidad de garantizar al mismo tiempo el buen fin de los contratos a celebrar, permite a los órganos de contratación asegurarse de que la persona empresaria que concurra a la licitación reúna unas condiciones mínimas de solvencia, en este caso técnica o profesional, pero esas condiciones, que a tenor de lo dispuesto en la conocida Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictada en el Asunto “Socchi di Frutta” puede fijar libremente el órgano de contratación, deben ser especialmente respetuosas con los denominados principios de la contratación pública. Así pues, el requisito de proporcionalidad que proclama el artículo 74.2 de la LCSP trata de evitar que mediante la exigencia de unos requisitos de solvencia excesivos se excluya de la licitación a empresas plenamente capacitadas para ejecutar el contrato.

Pues bien, en el supuesto analizado, la recurrente como se ha expuesto denuncia que los requisitos establecidos en el PCAP para la solvencia técnica o profesional, en concreto la exigencia de que el importe anual acumulado sin incluir impuestos en el año de mayor ejecución sea igual o superior al 70 % de su anualidad media, esto es 289.852,23 euros, en servicios de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato, resulta desproporcionada y discriminatoria, limitando la libre competencia y por ende la concurrencia, además de no entenderse debidamente justificada la exigencia de tal importe.

Sin embargo, tal y como expresa el órgano de contratación en su informe al recurso, el criterio de solvencia técnica o profesional exigido en el PCAP coincide exactamente con el previsto en el citado artículo 90.2 de la LCSP para los contratos de servicios; en tal sentido, nunca podrá considerarse desproporcionado un criterio de solvencia técnica o profesional que coincida con el señalado en una ley por cuanto esta supone el nivel normativo de proporcionalidad exigible a falta de otro fijado por el órgano de contratación, y aun cuando es cierto que el precepto legal fija la solvencia que debe requerirse en una licitación ante la ausencia de previsión en los pliegos, ello no es óbice para que estos puedan exigir la que se considera óptima desde el punto de vista normativo.

En este sentido, se ha pronunciado este Tribunal entre otras en su Resoluciones 149/2017 de 14 de julio y 251/2017 de 21 de noviembre, así como el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales entre otras en su Resolución 816/2019 de 11 de julio).

Procede, pues, desestimar este primer motivo del recurso.



SÉPTIMO. Consideraciones del Tribunal sobre la denuncia de la recurrente de que el presupuesto base de licitación está calculado de forma deficitaria.

Como se ha expuesto en el fundamento quinto al que este Órgano se remite, en esencia, la recurrente denuncia que el presupuesto base de licitación recoge el complemento de guardia solo para 3 profesionales, calcula el absentismo en un 2%, no contempla el complemento de responsabilidad para la persona coordinadora y no asume los kilometrajes como coste directo incluyéndolos en los gastos generales que, en este caso, se estiman con solo un 6%.

Primera. Sobre que el presupuesto base de licitación recoge el complemento de guardia solo para 3 profesionales.

En el apartado 2 -presupuesto base de licitación y precio del contrato- del anexo I de PCAP, en lo que aquí interesa se indica lo siguiente:

«(...) el servicio requiere de conformidad con lo establecido en el apartado 2.5 del PPT de un Equipo Técnico compuesto por un Coordinador y un Equipo Técnico formado por 2 personas licenciadas en Derecho o titulación equivalente, 3 personas licenciadas en Psicología y 3 personas diplomadas en Trabajo Social o con titulación equivalente y con la formación, experiencia, etc. indicados en el citado apartado del PPT, el cálculo de las retribuciones se ha realizado conforme a las tablas salariales indicadas en el Convenio Colectivo indicado y teniendo en cuenta los importes de los pactos en vigor según la información proporcionada por la empresa actualmente adjudicataria, resultando el siguiente detalle y estimando la fecha de inicio de este contrato de servicio el próximo día 16 de abril de 2025:

(...)».

En el cuadro que consta a continuación, figura como uno de los conceptos salariales el denominado “complemento de guardia” para 3 profesionales incluidos en el grupo profesional 1.

Queda claro, pues, que el servicio requiere de un equipo técnico formado por 9 profesionales y que el complemento de guardia solo se contempla para 3 profesionales, y no para los 9 como demanda la recurrente. En este sentido, la recurrente con cita y reproducción del apartado décimo de la cláusula 3.2 del PPT afirma que a pesar de las contradicciones que se dan en la redacción de dicho párrafo, finalmente se exige cubrir un servicio de guardia de 24 horas los 365 días del año, pero se presupuesta el complemento de guardia exclusivamente para 3 personas para quienes realizar estas funciones de guardia no les eximirá de cumplir con el resto de funciones y horarios exigidos para la ejecución del contrato.

El tenor de dicho párrafo décimo de la cláusula 3.2 -lugar y horario- del PPT es el siguiente: *«En fines de semana y festivos, así como en aquellas tardes en que no se proceda a la apertura del servicio, conforme a lo dispuesto en el citado artículo 17 existirá un servicio de guardia de disponibilidad en la sede del SAVA para la asistencia a víctimas que por la especial gravedad tengan que recibir atención y asistencia de forma inmediata, y para todo el ámbito provincial. Para ello, el contratista deberá facilitar y poner a disposición del servicio, un número de teléfono de contacto para la localización del profesional o profesionales que tengan asignadas las funciones de guardia, y que será difundido para su conocimiento tanto entre órganos judiciales como entre otros agentes que puedan intervenir en la atención y asistencia a las víctimas, operativo en todo momento, las 24 horas del día, sea este laborable o festivo».*

Por su parte, como se ha reproducido en el fundamento quinto al que este Tribunal se remite, el órgano de contratación en su informe al recurso con base en el mismo párrafo décimo de la cláusula 3.2 del PPT afirma



expresamente en lo que aquí concierne que «no se exige cubrir un servicio de guardia de 24 horas los 365 días del año, tal y cómo (sic) indica en su recurso la Asociación FACILITA, lo que se exige cubrir es un servicio de guardia **"en fines de semana y festivos así como en aquellas tardes en que no se proceda a la apertura del servicio"**, habiendo (sic) considerado este órgano de contratación suficiente y adecuado que 3 profesionales a propuesta de la empresa licitadora tengan asignadas funciones de guardia». (la negrita es del informe al recurso)

Pues bien, lo primero que ha de tenerse en cuenta es que según la citada cláusula 3.2 del PPT el horario mínimo de atención al público es desde las 9:00 horas hasta las 15:00 horas, de lunes a viernes y desde las 16:00 horas hasta las 19:00 horas de lunes a miércoles, teniendo en cuenta que durante el mes de agosto y los períodos de Navidad y Semana Santa, las sedes del SAVA permanecerán cerradas en horario de tarde, salvo criterio contrario del responsable del contrato motivado por las necesidades del servicio. En términos generales, teniendo en cuenta que un año tiene 52 semanas y que durante 7 semanas solo habrá horario de mañana (4 semanas de agosto, 2 de Navidad y 1 de Semana Santa), el total de horas anuales mínimas de atención al público serían aproximadamente de 1.560 horas de mañana (52 semanas x 5 días a la semana x 6 horas al día) y de 405 horas de tarde (45 semanas x 3 días a la semana x 3 horas al día), lo que supone un total mínimo anual de 1.965 horas de atención al público, a lo que habría que detracer las horas de aquellos días de lunes a viernes que coincidan con festivo.

Visto lo anterior, el objeto de la controversia se centra en la interpretación que realizan las partes del citado y reproducido en varía ocasiones párrafo décimo de la cláusula 3.2 del PPT. Asimismo, ha de tenerse en cuenta el párrafo quinto de la mencionada cláusula 3.2 del PPT que dispone que el desarrollo de la actividad deberá realizarse conforme a lo dispuesto en el artículo 17 del Decreto 375/2011, de 30 de diciembre, por el que se regula el servicio de atención a víctimas en Andalucía, que establece lo siguiente:

«Artículo 17. Horario de atención en las Sedes del SAVA

- 1. En las Sedes del SAVA se prestará atención al público en horario coincidente con el establecido en la Administración de Justicia.*
- 2. En fines de semana y festivos existirá un servicio de guardia de disponibilidad en todas las Sedes del SAVA para la asistencia a víctimas que por la especial gravedad tengan que recibir atención y asistencia de forma inmediata.».*

Al respecto, partiendo del primer inciso del citado párrafo décimo de la cláusula 3.2 del PPT que señala que «*En fines de semana y festivos, así como en aquellas tardes en que no se proceda a la apertura del servicio, conforme a lo dispuesto en el citado artículo 17 existirá un servicio de guardia de disponibilidad en la sede del SAVA para la asistencia a víctimas que por la especial gravedad tengan que recibir atención y asistencia de forma inmediata, y para todo el ámbito provincial.*», la obligación por parte de la persona contratista de establecer un servicio de guardia los fines de semana (sábados y domingos) y las tardes en que no se proceda a la apertura del servicio, esto es los jueves y viernes durante 52 semanas y de lunes a viernes durante el mes de agosto, Navidad y Semana Santa, salvo que alguno de dichos días coincida con festivo. Sin embargo, resta por analizar la duración en horas de ese servicio de guardia los fines de semana y las tardes en que no se procede a la apertura del servicio.

En este sentido, el segundo inciso del mencionado párrafo décimo de la cláusula 3.2 del PPT indica que «*Para ello, el contratista deberá facilitar y poner a disposición del servicio, un número de teléfono de contacto para la localización del profesional o profesionales que tengan asignadas las funciones de guardia, y que será difundido para su conocimiento tanto entre órganos judiciales como entre otros agentes que puedan intervenir en la atención y asistencia a las víctimas, operativo en todo momento, las 24 horas del día, sea este laborable o festivo*». Esto es, que para el establecimiento del servicio de guardia la persona contratista deberá facilitar y poner a disposición del servicio, un número de teléfono de contacto para la localización del profesional o profesionales que tengan asignadas las funciones de guardia, de tal forma que dicho servicio exige que el profesional esté localizable, no



necesariamente disponible en la sede del SAVA, sin perjuicio de que cuando surja la necesidad y según los casos la asistencia pueda realizarse de en dicha sede.

Por último, el servicio de guardia debe estar operativo en todo momento, las 24 horas del día, sea este laborable o festivo, lo que ha de interpretarse teniendo en cuenta además el citado artículo 17 del Decreto 375/2011, de 30 de diciembre, que dicho servicio de 24 horas solo sería exigible para los fines de semana y festivos, sin que el mismo pueda extenderse a aquellas tardes de lunes a viernes en que no se proceda a la apertura del servicio, en las que el horario de las funciones de guardia localizable solo debe prestarse en la franja horaria de 16:00 a 19:00 horas, siendo esta sin duda la interpretación más razonable a la vista de lo expuesto y lo alegado por las partes.

En definitiva, no es posible dar la razón a la recurrente cuando denuncia que el complemento de guardia solo se contempla para 3 profesionales, y no para los 9 que conforman el equipo técnico, y ello con independencia de los recogido en otras licitaciones, dado que como este Tribunal reiteradamente ha manifestado la tramitación de los procedimientos de licitación tienen un carácter autónomo e independiente respecto de otros anteriores o coetáneos, aun cuando coincidan en objeto y sujeto, en el sentido de que las actuaciones seguidas y las vicisitudes acaecidas en los mismos no pueden influir en otras licitaciones presentes o futuras que se han de regir por sus propios pliegos y demás documentos contractuales, (v.g., entre otra, Resoluciones de este Órgano 61/2019 de 7 de marzo, 79/2019 de 21 de marzo, 90/2019 de 21 de marzo, 185/2019 de 6 de junio, 257/2019 de 9 de agosto, 250/2020 de 16 de julio y 557/2024 de 20 de noviembre, entre las más recientes).

Procede, pues, desestimar en los términos expuestos el motivo de recurso analizado en la presente consideración primera.

Segunda. Sobre que el presupuesto base de licitación solo calcula el absentismo en un 2%, no contempla el complemento de responsabilidad para la persona coordinadora y no asume los kilometrajes como coste directo incluyéndolos en los gastos generales que se estiman con solo un 6%.

Al respecto, señala la recurrente que el SAVA en Málaga tiene abiertas desde 2021 otras sedes en la provincia (Antequera, Vélez Málaga, Fuengirola y Marbellas), que se entienden según los pliegos que seguirán abiertas y que deberán seguir siendo cubiertas de forma itinerante por el equipo profesional en horarios y días concretos, cuyo cálculo de kilometrajes es fácil y perfectamente cuantificable y debería ser considerado como coste directo; sobre ello indica que elevó una consulta que fue contestada y publicada en el perfil de contratante en los términos recogidos en el antecedente quinto al que este Órgano se remite.

En este sentido, manifiesta la recurrente que en el mismo apartado 2 del anexo I del PCAP se habla de seguir un criterio homogéneo con otras Delegaciones de Justicia que han licitado este contrato en este mismo ejercicio y nombra concretamente la de Córdoba; sin embargo, si se acude a la de Jaén cuya licitación está abierta también en estos días, se aprecia que para la persona coordinadora se presupuesta un complemento de responsabilidad merecido y considerable, señalando además que por tender a la homogeneización, en esta misma licitación jienense, el absentismo se calcula en un 2,6%, los kilometrajes como coste directo (con buen criterio según su parecer) presupuestados en 5.200 euros y en otros costes, además del 6% de beneficio industrial, estima los gastos generales en un 12%.

Sobre lo expuesto, concluye la recurrente indicando que, por todo ello, y entendiendo que los costes presupuestados no solo no responden a un criterio de homogeneización con otras Delegaciones Territoriales (no al menos con las que a nuestro entender lo hacen de forma correcta), sino que están calculados de forma deficitaria, impugnamos por medio de este recurso el precio del contrato y consideramos que el mismo debería ajustarse a los costes reales y señalados en este punto.



Pues bien, en el presente motivo de recurso en mayor o menor medida la recurrente basa en esencia su argumentación comparando la licitación que se examina con otra similar publicada para la provincia de Jaén. En este sentido, ha de volverse a poner de manifiesto como se ha hecho en la consideración anterior el carácter autónomo e independiente de los procedimientos de contratación respecto de otros anteriores o coetáneos, aun cuando coincidan en objeto y sujeto, en el sentido de que las actuaciones seguidas y las vicisitudes acaecidas en los mismos no pueden influir en otras licitaciones presentes o futuras que se rigen por sus propios pliegos y demás documentos contractuales.

Al respecto, afirma la recurrente que en el apartado 2 del anexo I del PCAP se habla de seguir un criterio homogéneo con otras Delegaciones de Justicia que han licitado este contrato en este mismo ejercicio y nombra concretamente la de Córdoba, indicación que siendo cierta al señalarse en dicho apartado que *«Para el ejercicio 2026 y 2027 se ha estimado una subida salarial sobre los salarios aprobados para el ejercicio 2025 de un 3% para seguir un criterio homogéneo con otras Delegaciones Territoriales de Justicia, Administración Local y Función Pública que han licitado este contrato en este mismo ejercicio (Delegación Territorial de Córdoba (CONTR 2024 89120))»*, claramente se refiere a la estimación de una subida salarial lineal para los ejercicios 2016 y 2017, pero en modo alguno puede extenderse como pretende la recurrente a todas y cada una de las partidas del presupuesto base de licitación, como parece pretender la recurrente y sobre todo en este caso concreto al absentismo, a la indemnización por desplazamiento, al complemento de responsabilidad para la persona coordinadora y a los gastos generales.

En este sentido, en cuanto al absentismo, como indica el órgano de contratación en su informe al recurso, en el citado apartado 2 del anexo I del PCAP se afirma que *«En lo que respecta al gasto relativo al absentismo laboral por IT, se ha tomado como referencia el Informe trimestral de absentismo laboral elaborado por la consultora Randstad publicado en enero de 2024, en el que se informa de un nivel de absentismo de IT en el sector de actividades jurídicas y contabilidad del 2 %»*, sin que la recurrente haya cuestionado tal referencia a la que acude el pliego para estimar el nivel de absentismo, más allá de afirmar como se ha expuesto que en la licitación promovida en Jaén el porcentaje es del 2,6%.

Respecto a la ausencia del complemento de responsabilidad para la persona coordinadora, este Tribunal comparte la afirmación del órgano de contratación cuando en el informe al recurso señala que el Convenio colectivo de acción e intervención social 2022- 2024, en su artículo 51.2.2.3 relativo a los "Complemento de Responsabilidad, Coordinación y Proyecto", en el apartado "a." define el complemento salarial de responsabilidad como *«aquel que retribuye unas determinadas y específicas funciones y/o actividad singular que requiere una especial dedicación, responsabilidad y/o jefatura y que se abonará durante el tiempo que dure la realización de las mismas»*, por lo que de conformidad con las funciones asignadas a la coordinación del SAVA y que aparecen relacionadas en la página 6 y 7 del PPT (cláusula 2.5), en ninguna de esas funciones concurren los requisitos establecidos en el citado Convenio para apreciar el complemento salarial de responsabilidad invocado por la recurrente, ya que el hecho de incluir esta coordinación en el Grupo 0 lleva implícito ya una cierta responsabilidad descrita en el artículo 21.4 cuando señala las funciones de este grupo, por lo que ese "plus" previsto en el Convenio no se identifica con las funciones asignadas en el PPT que rige este contrato, no concurriendo ni la especial dedicación ni la exclusividad descrita en el Convenio para el complemento salarial de responsabilidad con las funciones asignadas a la coordinación del SAVA en el PPT de este servicio.

En efecto, el artículo 21.4 del citado Convenio relativo a los grupos profesionales indica respecto al grupo 0 lo siguiente:



«Criterios generales: El contenido general de la prestación vendrá determinado entre otras por funciones de coordinación, planificación, organización, dirección y control al más alto nivel de las distintas áreas de actividad de la empresa.

Las funciones del personal perteneciente a este grupo están dirigidas a la realización de las directrices empresariales u organizacionales orientadas a la eficaz utilización de los recursos humanos y materiales, asumiendo la responsabilidad de alcanzar los objetivos planificados. También se incluyen la toma de decisiones que afecten a aspectos fundamentales de la actividad de la empresa u organización y el desempeño de puestos directivos en las diversas áreas de actividad y departamentos.

El personal de este grupo profesional es designado libremente por la empresa valorando sus capacidades profesionales y personales».

Así las cosas, las funciones asignadas a la coordinación del SAVA que aparecen relacionadas en la cláusula 2.5 del PPT pueden incardinarse, sin lugar a dudas, en las descritas para el Grupo profesional 0 en el artículo 21.4 del Convenio mencionado, no concurriendo en el presente caso ni la especial dedicación ni la exclusividad descrita en dicho Convenio para que se aplique el complemento salarial de responsabilidad.

En cuanto a la indemnización por desplazamiento, como se ha expuesto, denuncia la recurrente que la misma además de ser deficitaria se ha calificado como gastos generales y no como coste directo.

En este sentido, y respecto a la estructura de costes del presupuesto base de licitación, el segundo inciso del artículo 100.2 de la LCSP dispone que *«(...) 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»*, esto es que el presupuesto base de licitación ha de desglosarse en costes directos, costes indirectos y en otros eventuales gastos calculados para su determinación. Sobre ello, es evidente lo incompleto de la regulación del nivel de desglose recogido en dicho artículo, pues introduce un concepto indeterminado, es decir otros eventuales gastos calculados para su determinación, al no especificar cuáles son esos otros gastos. Debe pues acudir para colmar esa laguna al primer párrafo del apartado 2 del artículo 101 de la LCSP, que dispone que *«En el cálculo del valor estimado [y por ende del presupuesto base de licitación] 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»*.

Así pues, de la lectura conjunta de ambas normas es posible entender que el nivel de desglose del presupuesto base de licitación y, por ende, de valor estimado del contrato sería: costes directos, costes indirectos, gastos generales de estructura y beneficio industrial. Dicho desglose coincide con el recogido, aunque para el contrato de obras, en el artículo 131 del RGLCAP.

Asimismo, en cuanto a la calificación y contenido de dichos costes (directos, indirectos, generales de estructura y beneficio industrial) este Tribunal se ha manifestado en varias ocasiones, entre otras, en su Resolución 586/2022 de 2 diciembre, en la que siguiendo la estructura que puede extraerse de la LCSP esbozando los costes *«en directos, que serían aquellos en los que puede incurrir una empresa y que, de manera inequívoca, se usan para la realización y producción de los productos o servicios, entre los que cobran enorme importancia los de mano de obra sobre todo en la ejecución de los servicios, e indirectos, que serían los que, siendo necesarios, no son directamente imputables a la producción de un bien o servicio en particular, tales como alquiler de edificios y coste de instalaciones temporales, entre otros. Asimismo, a los costes directos e indirectos han de añadirse los gastos generales de estructura, que serían los originados por el mero hecho de tener una actividad en funcionamiento y*



engloba los gastos necesarios para no cesar la actividad, pero que no están directamente relacionados con los productos o servicios que se ofrecen y por lo tanto no aumentan los beneficios de la empresa, por ejemplo, los costes del gas, electricidad y limpieza, entre otros. El Informe 40/19 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado los define como aquéllos que no tienen la consideración de coste del servicio, por cuanto no dependen directamente de la prestación de éste, sino que constituyen realmente costes derivados de la actividad general de la empresa, y que pueden responder a conceptos más o menos habituales y normalizados en el mercado. Dichos costes generales de estructura dependen fundamentalmente del tipo de actividad y de la estructura organizativa de la empresa, por lo que es un coste relativamente conocido por cada empresa. Por último, el beneficio industrial es la parte del precio que se corresponde con el beneficio de la persona empresaria o contratista, siendo su importe el que la empresa estime pertinente.».

De lo expuesto, se infiere que en la presente licitación los gastos de desplazamiento deben calificarse como costes directos, ya que se incardinan en aquellos gastos en los que puede incurrir una empresa y que, de manera inequívoca, se usan para la realización y producción de los productos o servicios, sin que puedan ser catalogados como gastos generales de estructura que, como se ha expuesto, serían aquellos que no tienen la consideración de coste del servicio, por cuanto no dependen directamente de la prestación de éste, sino que constituyen realmente costes derivados de la actividad general de la empresa, y que pueden responder a conceptos más o menos habituales y normalizados en el mercado. Sin embargo, dicha irregularidad en cuanto a la calificación de los costes de desplazamiento ha de considerarse irrelevante, pues lo significativo es que el mismo se haya cuantificado correctamente.

En este sentido, como se ha indicado, la recurrente considera que los costes de desplazamiento son insuficientes para ejecutar la prestación. Sobre ello, además de comparar la presente licitación con la de Jaén, afirma que el SAVA en Málaga tiene abiertas desde 2021 otras sedes en la provincia (Antequera, Vélez Málaga, Fuengirola y Marbellas), que se entienden según los pliegos que seguirán abiertas y que deberán seguir siendo cubiertas de forma itinerante por el equipo profesional en horarios y días concretos.

Al respecto, la cláusula 3.2 del PPT en cuanto al lugar de prestación del servicio señala lo siguiente:

«El lugar donde se prestará el servicio serán las dependencias habilitadas al efecto por la Delegación Territorial en Málaga con competencias en justicia y asistencia a las víctimas. Actualmente el SAVA se ubica en la Ciudad de la Justicia de Málaga, C/ Fiscal Luis Portero s/n, Teatinos 29010, Málaga, sin perjuicio de las itinerancias que se realizan o puedan realizar a otros partidos judiciales de la provincia.»

Si durante la ejecución del contrato se trasladase la sede del SAVA, se prestará igualmente servicio allá donde se encuentre la nueva ubicación.

Todo ello sin perjuicio de que el carácter de las actuaciones a realizar implique el acompañamiento de la víctima a dependencias policiales, judiciales, administrativas, sociosanitarias o equivalentes conforme a lo dispuesto en el Decreto 375/2011, de 30 de diciembre, antes citado, y de lo dispuesto en la cláusula 3.2.

No obstante, siempre que el responsable del contrato lo estime oportuno, el adjudicatario del contrato tendrá que disponer el desplazamiento del técnico o técnicos necesarios a la localidad que se le indique y en el horario que se indique. Se podrá establecer una sede del SAVA en alguno o algunos de los partidos judiciales de la provincia, siendo cubierto el servicio de forma itinerante en la forma que se determine por el responsable del contrato, para lo que la persona coordinadora del servicio deberá hacer la correspondiente propuesta.».



Así pues, de lo expuesto se infiere que solo existe una única sede para la ejecución del contrato que a fecha del anuncio de licitación está ubicada en el término municipal de Málaga, pudiendo durante la ejecución del contrato ser trasladada a otra ubicación, sin perjuicio de que si el responsable del contrato lo estima oportuno la persona contratista tendrá que disponer el desplazamiento del técnico o técnicos necesarios a la localidad que se le indique, sin que ello pueda entenderse como el establecimiento con carácter permanente de una nueva sede, circunstancias éstas que son corroboradas por el órgano de contratación cuando en su informe al recurso indica que la recurrente incurre en un error cuando afirma que el SAVA de Málaga tiene abiertas desde 2021 otras sedes en la provincia (Antequera, Vélez Málaga, Fuengirola y Marbella), dado que dichas sedes no están creadas.

Cuestión distinta es lo indicado en el segundo inciso del último párrafo reproducido anteriormente de la cláusula 3.2 del PPT, cuyo tener es que *«Se podrá establecer una sede del SAVA en alguno o algunos de los partidos judiciales de la provincia, siendo cubierto el servicio de forma itinerante en la forma que se determine por el responsable del contrato, para lo que la persona coordinadora del servicio deberá hacer la correspondiente propuesta.»*. Al respecto, la ejecución de dicha previsión de poder establecer una sede del SAVA en alguno o algunos de los partidos judiciales de la provincia, supondría una alteración de las condiciones iniciales del contrato que solo podrá realizarse en su caso mediante su modificación, en los términos previstos en los artículos 203 a 207 de la LCSP.

Por último, denuncia la recurrente que además de incluir los costes de desplazamiento en los gastos generales, estos solo se estiman en un 6% mientras que en la licitación de Jaén la estimación es de un 12%. Sobre ello, este Tribunal ha de poner de manifiesto como se ha expuesto anteriormente el carácter autónomo e independiente de los procedimientos de contratación respecto de otros anteriores o coetáneos, aun cuando coincidan en objeto y sujeto, en el sentido de que las actuaciones seguidas y las vicisitudes acaecidas en los mismos no pueden influir en otras licitaciones presentes o futuras que se rigen por sus propios pliegos y demás documentos contractuales, sin que en ningún momento la recurrente acredite que la estimación de dicha partida, así como del presupuesto base de licitación sea insuficiente para ejecutar la prestación que se licita.

En consecuencia, con base en las consideraciones realizadas procede desestimar en los términos expuestos los motivos de recurso analizados en la presente consideración segunda y con ello el recurso interpuesto.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **ASOCIACIÓN FACILITA**, contra el pliego de cláusulas administrativas particulares que, entre otra documentación, rige el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio de asistencia a las víctimas (SAVA) en la provincia de Málaga», (Expediente CONTR 2024 0001015285), convocado por la Delegación Territorial de Justicia, Administración Local y Función Pública en Málaga.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación, adoptada por este Tribunal mediante la Resolución M.C. 151/2024, de 20 de diciembre.

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.



NOTIFÍQUESE la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá 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 a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

