



Recurso nº 218/2026

Resolución nº 223/2026

**RESOLUCIÓN DO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA DA COMUNIDADE AUTÓNOMA DE GALICIA**

En Santiago de Compostela, a 17 de setembro de 2026

VISTO o recurso especial en materia de contratación interposto polo SINDICATO NACIONAL DE COMISIÓNS OBREIRAS DE GALICIA contra os pregos de contratación dos servizos de axuda no fogar do Concello de Burela, expediente 411/2026 licitado por dito Concello, este Tribunal Administrativo de Contratación Pública da Comunidade Autónoma de Galicia (TACGal, en adiante) en sesión celebrada no día da data, adoptou, por unanimidade, a seguinte Resolución:

ANTECEDENTES DE FEITO

Primeiro.- Polo Concello de Burela convocouse a licitación do contrato descrito no encabezamento, cun valor estimado declarado de 4.540.884,48 euros.

Segundo.- O día 7.09.2026 o citado recorrente interpuxo recurso especial en materia de contratación.

Terceiro.- Tras a correspondente solicitude, o 10.09.2026 recibíuse o expediente e informe ao que se refire o artigo 56 da Lei 9/2017, de 8 de novembro, de contratos do sector público (en adiante, LCSP), no que se nos traslada a inexistencia de licitadores nese intre.





Cuarto.- O 11.09.2026 acordouse a medida cautelar de suspensión, sen afectación ao prazo concedido para a presentación de ofertas ou proposicións por parte dos interesados.

FUNDAMENTOS DE DEREITO

Primeiro.- Ao abeiro do artigo 35 bis da Lei 14/2013, de 26 de decembro, de racionalización do sector público autonómico, corresponde a este Tribunal a competencia para resolver este recurso.

Segundo.- O presente recurso tramitouse conforme os artigos 44 a 60 da Lei 9/2017, de 8 de novembro, de contratos do sector público e, no que fose de aplicación, polo Regulamento dos procedementos especiais de revisión de decisións en materia contractual aprobado polo Real Decreto 814/2015, de 11 de setembro.

Terceiro.- En canto á lexitimación do recorrente, na LCSP o artigo 48 establece ao respecto das organizacións sindicais:

“Estarán tamén lexitimadas para interpor este recurso contra os actos susceptibles de seren impugnados as organizacións sindicais cando das actuacións ou decisións impugnables se poida deducir fundadamente que estas implican que no proceso de execución do contrato o empresario incumpra as obrigacións sociais ou laborais respecto dos traballadores que participen na realización da prestación.”

Dirixido o recurso a cuestionar as magnitudes económicas da licitación en relación cos custos salariais do persoal que vai executar o contrato e o cumprimento do convenio colectivo de aplicación, a lexitimación do sindicato é clara, ao contrario do sostido polo órgano de contratación, como reiteradamente ten indicado este TACGal en supostos similares ao presente.





Cuarto.- O recurso foi interposto en prazo.

Quinto.- Impugnados os pregos na contratación dun servizo de valor estimado superior a 100.000 €, o recurso é admisible.

Sexto.- O recorrente cuestiona as magnitudes económicas da licitación por non atoparse debidamente desagregadas, o que impide comprobar *“si a la hora de elaborar la memoria económica se han utilizado las tablas salariales de aplicación del 2026. Así como todos los costes del servicio”*, con infracción polo tanto do disposto na LCSP.

O órgano de contratación no seu informe de contestación ao recurso alega que non existe obriga legal de publicar o estudo de custos da licitación, fai referencia á motivación in aliunde para defender a validez da publicación pois ese informe de custos se atopa mencionado no documento de aprobación do expediente, e que en todo caso ese anuncio non é obxecto do recurso, que se dirixe a criticar os pregos da licitación.

O artigo 100 da LCSP indica respecto ao orzamento base da licitación:

“1. Para os efectos desta lei, por orzamento base de licitación entenderase o límite máximo de gasto que, en virtude do contrato, pode comprometer o órgano de contratación, incluído o imposto sobre o valor engadido, salvo disposición en contrario.

2. No momento de elaboralo, os órganos de contratación coidarán de que o orzamento base de licitación sexa adecuado aos prezos do mercado. Para ese efecto, o orzamento base de licitación desagregarase e no prego de cláusulas administrativas particulares ou documento regulador da licitación indicaranse os custos directos e indirectos e outros eventuais gastos calculados para a súa determinación. Nos contratos en que o custo dos salarios das persoas empregadas para a súa execución forme parte do prezo total do contrato, o orzamento base de licitación indicará, de forma desagregada e con desagregación de xénero e categoría profesional, os custos salariais estimados a partir do convenio laboral de referencia.”





E o artigo 101 da LCSP refírese ao valor estimado nos seguinte termos:

“2. No cálculo do valor estimado deberanse ter en conta, como mínimo, ademais dos custos derivados da aplicación das normativas laborais vixentes, outros custos que deriven da execución material dos servizos, os gastos xerais de estrutura e o beneficio industrial. Así mesmo, deberanse ter en conta:

a) Calquera forma de opción eventual e as eventuais prórrogas do contrato.

b) Cando se prevea aboar primas ou efectuar pagamentos aos candidatos ou licitadores, a contía destes.

c) No caso de que, de conformidade co disposto no artigo 204, se prevea no prego de cláusulas administrativas particulares ou no anuncio de licitación a posibilidade de que o contrato sexa modificado, considerárase valor estimado do contrato o importe máximo que este poida alcanzar, tendo en conta a totalidade das modificacións á alza previstas.

Nos contratos de servizos e de concesión de servizos en que sexa relevante a man de obra, na aplicación da normativa laboral vixente a que se refire o parágrafo anterior teranse especialmente en conta os custos laborais derivados dos convenios colectivos sectoriais de aplicación. (...)”

Con relación á determinación do prezo o artigo 102.3 da LCSP, establece que:

“Os órganos de contratación coidarán de que o prezo sexa adecuado para o efectivo cumprimento do contrato mediante a correcta estimación do seu importe, atendendo ao prezo xeral de mercado, no momento de fixar o orzamento base de licitación e a aplicación, de ser o caso, das normas sobre ofertas con valores anormais ou desproporcionados.

Naqueles servizos en que o custo económico principal sexan os custos laborais, deberanse considerar os termos económicos dos convenios colectivos sectoriais, nacionais, autonómicos e provinciais aplicables no lugar de prestación dos servizos.”





Debemos comezar indicando, en relación principal coas alegacións recollidas no informe do órgano de contratación, que este Tribunal ten xa establecido en numerosas Resolucións unha consolidada doutrina ao respecto do entendemento do contido dos artigos precedentes e a súa relevancia cara á conformación e á expresión nos pregos do orzamento e do valor estimado dunha licitación (así, entre outras as Resolucións 46/2018, 10/2019, 14/2019, , 35/2020, 59/2020, 146/2024 ou 96/2025).

Na 46/2018 xa sinalabamos:

"Cabe indicar, polo tanto, que a fixación dos distintos elementos que fan referencia ao valor do contrato é unha función esencial do órgano de contratación, co fin de obter "unha eficiente utilización dos fondos" públicos (art. 1 LCSP) e permitir así unha correcta execución contractual."

Polo que se refire ao deber de desagregación indicado no propio artigo 100 da LCSP, este TACGal xa expresou que a obriga fixada por ese precepto resulta clara e expresa, cunha incidencia fundamental na configuración das ofertas polos licitadores e, en consecuencia, nos principios reitores da contratación pública (así o sinalamos na Resolución 10/2019).

Esa obriga de desagregación dos custos salariais expresada no apartado final do artigo 100.2 da LCSP está en consonancia coa relevancia outorgada pola propia lei ao cumprimento das condicións laborais e concretamente salariais, e esa obriga ten unha dobre finalidade. Por un lado, que o órgano determine correctamente o orzamento da licitación, en cumprimento do deber de asegurar unha *"eficiente utilización dos fondos"* (artigo 1 LCSP), de acordo cos prezos de mercado e con especial relevancia aos custes salariais. Pero por outro, que non se pode ignorar en consonancia co principio de transparencia promulgado no propio artigo 1 da LCSP, a finalidade de incorporar ese cálculo desagregado no prego de cláusulas administrativas como garantía necesaria de que ese orzamento se axusta ao esixido legalmente *-"para ese efecto"*, na expresión utilizada polo artigo 100.2 LCSP.





Nese sentido, o mandato dese artigo enlaza directamente coa especial transcendencia que a presente LCSP outorga ao longo do seu articulado ás condicións económicas das licitacións e á súa correcta estimación, como camiño para obter prestacións e produtos coa mellor relación calidade-prezo e con cumprimento das condicións salariais dos traballadores afectados.

Na Resolución 65/2020 explicabamos que por ese motivo e como dixemos anteriormente o orzamento debe aparecer debidamente desagregado nos documentos da licitación, indicando os custos directos e os indirectos máis outros posibles gastos. E engade ese artigo 100.2 LCSP que se neses custos se inclúen o *"custo do salario das persoas empregadas para a súa execución"*, este non pode aparecer de forma global, senón debidamente detallado con base no convenio laboral de referencia.

O que tamén ten pleno axuste co deber establecido no artigo 116.4 d) LCSP de xustificar adecuadamente no expediente *"o valor estimado do contrato, cunha indicación de todos os conceptos que o integran, incluídos sempre os custos laborais, de existiren"*.

Non podemos entón acoller as explicacións do órgano de contratación respecto a que non é esixible a publicación do estudo económico da licitación, pois o relevante é que conste esa efectiva desagregación do orzamento e especificamente dos custos salariais, ben nos pregos ou en documento independente pero posto a disposición dos licitadores, algo que neste caso non sucede.

Non constan especificados nin os custos directos nin indirectos, nin tampouco a estimación realizada en relación cos gastos de persoal, que debe permitir a súa confrontación co convenio colectivo de aplicación para comprobar a súa corrección, todo o cal non só incumpre igualmente o art. 101 LCSP, senón que impide ter coñecemento dos parámetros utilizados polo órgano de contratación na configuración do orzamento, así como dos cálculos nos que se fundamenta.





Así, este Tribunal reconece que a fixación do orzamento da licitación está dotada de discrecionalidade técnica, pois se presume que o órgano de contratación é o mellor coñecedor das características do contrato e quen elaborou unha análise dos prezos de mercado e das condicións da licitación no interese dunha correcta execución da prestación contractual. Pero precisamente a falta de calquera mostra desa análise, como sucede neste caso, impide que se poida entender como correcta a actuación do órgano de contratación.

Esa eiva non permite polo tanto ao aquí recorrente e a calquera licitador saber, por exemplo, se os custos salariais estimados son conformes ao convenio de aplicación, tal e como expresamente menciona na súa impugnación, pois tanto a ausencia de detalle neses custos como o feito de que o orzamento se configure dunha forma global, sen ningunha indicación dos elementos que o conforman, imposibilita tal análise.

Tampouco cabe aceptar esa suposta motivación in aliunde alegada no informe ao recurso, figura allea ao propio debate aquí analizado. En todo caso, o que atopamos no contido do acordo de aprobación do expediente publicado na plataforma é unha mera mención á existencia do estudio económico, o que impide como estamos a explicar que os pregos así configurados poidan ser considerados como válidos, por incumprimento do deber de desagregación fixado no art. 100 LCSP.

Non existe tampouco a desviación procesual alegada polo Concello, pois o obxecto da impugnación é claro e se dirixe precisamente a cuestionar o que estamos a analizar na presente Resolución.

Todo o cal determina, en definitiva, a estimación do recurso presentado, de conformidade co exposto na presente Resolución.





Por todo o anterior, vistos os preceptos legais de aplicación, este Tribunal, en sesión celebrada no día da data, **RESOLVE:**

1. **Estimar** o recurso interposto por SINDICATO NACIONAL DE COMISIÓNES OBREIRAS DE GALICIA contra os pregos de contratación dos servizos de axuda no fogar do Concello de Burela, expediente 411/2026 licitado por dito Concello.
2. Levantar a suspensión acordada no seu día.
3. Ao abeiro do artigo 57.4 LCSP, o órgano de contratación deberá dar coñecemento a este Tribunal das actuacións adoptadas para lle dar cumprimento a esta resolución.

Esta resolución, directamente executiva nos seus propios termos, é definitiva na vía administrativa e contra a mesma cabe interpoñer recurso perante a Sala do contencioso-administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, no prazo de dous meses, a contar desde o día seguinte á notificación desta resolución, de conformidade co disposto nos artigos 10.1.k) e 46.1 da Lei 29/1998, de 13 de xullo, reguladora da xurisdición contencioso-administrativa.

O PRESIDENTE, Tomás Otero Ferreiro. A VOGAL-SECRETARIA, Mónica Fernández Santos. O VOGAL, Jesús María García Blanco.

