

Recurso nº 408/2025
Resolución nº 428/2025

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 16 de octubre de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la UTE TECMAN SERVICIOS DE VALOR AÑADIDO, S.L. (UTE TECMANIBAR, antes UTE MANTENIMIENTO) contra el Acuerdo, de 27 de agosto de 2025, de la Mesa de Contratación por el que entiende retirada su oferta del procedimiento de licitación del contrato denominado “*Servicios de mantenimiento integral y conducción de las instalaciones e infraestructura del Hospital Universitario de Fuenlabrada y CEP El Arroyo*”, licitado por ese Hospital, número de expediente PA S 24-005”, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicado el 19 de diciembre de 2024 en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 5.494.675,18 euros y su plazo de duración será de 24 meses.

A la presente licitación se presentaron siete licitadores, entre ellos la recurrente.

Segundo. - Tramitado el procedimiento de licitación, el 15 de abril de 2025, se adjudica el contrato a la empresa EIFFAGE ENERGÍA, S.L.U.(en adelante EIFFAGE).

El 28 de abril de 2025, la UTE MANTENIMIENTO (actual TECMANIBAR) interpone recurso especial en materia de contratación ante este Tribunal solicitando que se le valore uno de los criterios de adjudicación. Mediante Resolución 205/2025, de 28 de mayo, este Tribunal estimó las pretensiones de la recurrente.

En cumplimiento de nuestra Resolución, el 11 de junio de 2025, la Mesa de Contratación acuerda retrotraer las actuaciones y procede a valorar las ofertas resultando que la UTE TECMANIBAR resulta propuesta adjudicataria del contrato.

El 27 de agosto de 2025, se reúne la Mesa de Contratación para revisar la documentación presentada por la actual recurrente, a efectos del trámite del artículo 150.2 de la LCSP y acuerda:

“En consecuencia, el contenido del escrito presentado entendemos no resulta procedente a efectos de acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos en los Pliegos que rigen el expediente PA S 24-005. Ante esta situación, la Mesa de Contratación reunida en el día de hoy, acuerda por unanimidad de sus miembros:

- Considerar incumplido el requerimiento previsto en el artículo 150.2 de la LCSP en lo que respecta a la acreditación de uno de los criterios objetivos valorados en la oferta.*
- Tener por no cumplimentado de forma suficiente el requerimiento de documentación, tanto en lo relativo a la identificación completa del personal adscrito como a la residencia de dicho personal, lo que impide verificar el cumplimiento de la oferta.*
- Priorizando asegurar el cumplimiento de la prestación del servicio a contratar, se acuerda en la mesa proceder al requerimiento de documentación, en igualdad de términos, al siguiente licitador clasificado (art.150 LCSP) en la valoración de ofertas (Eiffage Energía, SLU).”*

Tercero. - El 18 de septiembre de 2025 la UTE TECMANIBAR presenta en el Registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal el mismo día, recurso especial en materia de contratación, en el que solicita que se considere cumplido correctamente el requerimiento efectuado por la Mesa de Contratación y se anule el acuerdo impugnado.

El 25 de septiembre de 2025 el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, solicitando la desestimación del recurso.

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por acuerdo sobre medidas provisionales adoptado por este Tribunal mediante la Resolución MMCC 113/2025, de 25 de septiembre, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. No se han presentado alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público de la Comunidad de Madrid.

Segundo. - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de una persona jurídica excluida del procedimiento de licitación, y en consecuencia, *“cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto*

perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso” (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo, se comprueba la representación del recurrente firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue adoptado el 27 de agosto de 2025, notificado el 5 de septiembre de 2025, e interpuesto el recurso el 18 de septiembre, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra la exclusión de la recurrente en el marco de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.b) de la LCSP.

Quinto. - Fondo del asunto.

1. Alegaciones de la recurrente.

Expone la UTE TECMANIBAR que el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) establece en su cláusula 9 los criterios objetivos de adjudicación del contrato, siendo uno de ellos , el siguiente:

9.2.1.1 Compromiso de estabilidad de los medios humanos adscritos al servicio. Hasta 4 puntos.

Contratación Indefinida del Personal Adscrito al Servicio:

- *Compromiso de que todo el personal adscrito a la prestación del servicio objeto de esta licitación será contratado bajo una modalidad de contrato indefinido. Esta medida tiene como objetivo garantizar la estabilidad laboral y el desarrollo profesional de los trabajadores.*

Fomento del Empleo Local:

- *Se presentará un compromiso de que las empresas deberán priorizar la contratación de trabajadores locales, residentes en la Comunidad de Madrid, con el fin de promover el empleo y contribuir al desarrollo socioeconómico de la comunidad local.*

- *La empresa adjudicataria se comprometerá a colaborar con las agencias de empleo locales y otras instituciones pertinentes para identificar y reclutar candidatos cualificados que residan en la Comunidad de Madrid.*

Compromiso de contratación indefinida del personal adscrito al servicio y fomento del empleo local, se puntuará con 4 puntos si se cumple este criterio, que el 100 % de la plantilla sea indefinida y que al menos el 50 % sea personal residente en el área de actuación del Hospital.”

De acuerdo con esta cláusula del PCAP se establece como criterio de adjudicación la contratación de personal indefinido, la contratación de trabajadores locales residentes en la Comunidad de Madrid, y la contratación de personal residente en el área de actuación del hospital.

Por ello, considera la recurrente que la Mesa de Contratación confunde los criterios de adjudicación con los criterios de solvencia, y que el requerimiento que le ha efectuado la Mesa para que acredite su solvencia, a efectos de los artículos 150, 141 y 143 de la LCSP, debe limitarse únicamente a requerir que acredite su solvencia, pero no puede incluir cuestiones ajenas a la misma, como es el domicilio de sus futuros trabajadores. Además, el compromiso de contratar personal residente en el área de actuación del Hospital, tampoco está configurado en el PCAP como un compromiso específico en base al artículo 76.2. de la LCSP.

Por lo tanto, si el contratista no cumpliera su obligación de contratar a los trabajadores con unos determinados requisitos de domicilio, el órgano de contratación deberá verificarlo una vez se haya formalizado el contrato administrativo, se hayan contratado a los trabajadores y se haya iniciado la ejecución del contrato.

Carece de sentido contratar personal para un contrato que todavía no está formalizado y cuya ejecución no se ha iniciado. De hacerse así, se estarían pagando salarios a unos trabajadores que todavía no están trabajando. Además, el alta del centro de trabajo y el alta de los trabajadores en la Seguridad Social requiere también disponer de la formalización del contrato administrativo con el Hospital de Fuenlabrada.

En definitiva, la contratación de los trabajadores es una obligación del contratista propia de la fase de ejecución del contrato y por tanto posterior a su formalización, resultando palmariamente ilegal la decisión de la mesa de contratación de exigir dicha contratación con carácter previo a la formalización del contrato.

Manifiesta la recurrente que cuando fue propuesta adjudicataria del contrato, diversos trabajadores del Hospital de Fuenlabrada se han dirigido a su empresa informándoles que existe una sentencia que obliga a la subrogación de los trabajadores adscritos a este contrato y que toda la plantilla tiene la voluntad de exigir el cumplimiento de dicha subrogación.

En esta línea relata una serie de subrogaciones del personal que ejecuta el contrato, que tuvieron lugar desde el año 2016 hasta la actualidad por sucesión de empresas y alega que ha tenido conocimiento de esta información *“tras la adjudicación”* (sic).

A juicio de la UTE TECMANIBAR, en la presente licitación se ha vulnerado el artículo 130 de la LCSP pues no se informó en el pliego sobre la obligación de subrogar al personal. Además, solicitó al órgano de contratación información sobre los trabajadores actualmente adscritos al contrato que tiene que subrogar sin que haya obtenido contestación.

Señala la recurrente que la actuación de la Mesa de Contratación beneficia claramente a EIFFAGE que es la empresa que presta el servicio desde el año 2016 y es la que conoce los domicilios de los trabajadores afectos a la ejecución del contrato, mientras que TECMANIBAR no puede informar sobre el domicilio de los futuros trabajadores porque tiene que subrogarse en los existentes y el propio Hospital no le entrega el listado de dichos trabajadores a pesar de haberlo solicitado.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Expone el órgano de contratación que el apartado 7.2. de la Cláusula 1 del PCAP

establece:

“Concreción de las condiciones de solvencia

1. Especificación en la oferta de los nombres y cualificación profesional del personal responsable de ejecutar la prestación objeto del contrato: Sí

El licitador especificará los nombres de las personas que se adscribirán al objeto del contrato, así como de la cualificación profesional de cada uno de ellos, mediante la presentación de los oportunos títulos oficiales que se relacionan en el apartado siguiente:

2. Compromiso de adscripción a la ejecución del contrato de medios [personales] y/o [materiales]: Sí

Mediante un certificado firmado por el apoderado, comprometiéndose a las condiciones requeridas en el PPT en el punto 9 RECURSOS HUMANOS El licitador se comprometerá a poner a disposición del servicio los siguientes efectivos:

17 oficiales 1ª en turno + 2 oficial 1ª para sustitución vacaciones, bajas, etc.

-2 Jefes de Equipo categoría de maestro industrial o equivalente

- 1 administrativo.

- 1 Ingeniero técnico o superior (gestor/responsable del contrato)

Características básicas y perfiles mínimos requeridos:

(....)

De conformidad con el artículo 76.2 de la LCSP, los licitadores, deberán aportar declaración de compromiso de dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales y materiales necesarios para la ejecución del contrato, que deberá ser aportada junto con la Documentación Administrativa en el Sobre nº 1. Este compromiso será parte integrante del contrato, con carácter de obligación esencial conforme a los efectos previstos en el artículo 211.f de la LCSP.”

Por su parte el apartado 9.2. de la Cláusula 1 del PCAP establece como criterio de adjudicación en el subapartado 9.2.1.1 el “Compromiso de estabilidad de los medios humanos adscritos al servicio (...)

Compromiso de contratación indefinida del personal adscrito al servicio y fomento del empleo local, se puntuará con 4 puntos si se cumple este criterio, que el 100 % de la plantilla sea indefinida y que al menos el 50 % sea personal residente en el área de actuación del Hospital.”

De acuerdo con los pliegos, los recursos humanos asociados a la ejecución del presente son contemplados por un lado, como criterio de solvencia, exigiendo (en correspondencia con el Pliego de Prescripciones Técnicas) un número de

profesionales disponibles y con una formación y experiencia concreta y de otro, como un criterio de valoración (4 puntos) si la contratación de los mismos es indefinida (100%) y orientada al fomento del empleo local (al menos el 50 %).

La acreditación del criterio de adjudicación se realiza por los licitadores mediante un compromiso de estabilidad que se aporta en el sobre 3.

En trámite del artículo 150.2 de la LCSP se requiere a la recurrente para que presente diversa documentación, entre ella *“la relación nominal del personal técnico adscrito a la ejecución del contrato, de acuerdo al compromiso presentado en la licitación, acompañando currículum, copia de títulos oficiales y de la experiencia exigida en los Pliegos”*.

En respuesta, la UTE TECMANIBAR, incluye un listado de trabajadores a adscribir que no se corresponde con los inicialmente incluidos en el sobre 1 de su oferta, además de alguna información no detallada, lo que sumado a una incidencia en la constitución de la garantía, motiva que, mediante escrito de 10 de julio de 2025, se realice una aclaración al requerimiento de documentación enviado en junio, solicitando a la UTE que, en lo que a materia de recursos humanos se refiere, facilite datos complementarios.

De la comprobación de la documentación nuevamente aportada (titulaciones, certificados de vida laboral, contratos, elementos todos que sirven a la solvencia) se constata que tanto la formación obtenida, como la experiencia y actividad profesional, de los medios que la UTE TECMANIBAR declara como adscritos al cumplimiento del servicio, en la mayoría de los casos está realizándose en otra Comunidad Autónoma, pudiendo quedar comprometido el cumplimiento del criterio de fomento de empleo local y por el que la recurrente recibió cuatro puntos en la valoración de su oferta. El 24 de julio de 2025, se realiza un segundo requerimiento a la recurrente a fin de que acreditara el compromiso de adscripción de medios humanos que la propia UTE había ofertado. Sin embargo, no aporta documentación suficiente que permita entender

cumplido el criterio por el que se puntuó su oferta, por lo que la Mesa de Contratación entiende reiterada la oferta y propone la adjudicación del contrato al licitador que ha quedado clasificado en segundo lugar.

Señala el órgano de contratación que para cumplir con los requisitos de recursos humanos adscritos y que éstos cumplan a su vez los requisitos de estabilidad y residencia en la Comunidad de Madrid definida como criterio cualitativo de valoración, basta en la fase de presentación de proposiciones para ambos casos, un compromiso, no siendo lícito por desproporcionado, que en esa fase la *empresa “tenga los medios a su disposición”*, pero sí que todos esos extremos, queden acreditados como paso previo a la adjudicación.

En definitiva, se precisa como paso previo a la adjudicación, que la recurrente acredite que cumple con el compromiso contenido en su oferta y por tanto con las previsiones establecidas en el artículo 76.2 de la LCSP, en relación con lo que establece el artículo 145.5 de la LCSP.

En relación con el incumplimiento de la obligación de informar sobre la subrogación de los trabajadores, señala que los pliegos no contemplan tal subrogación porque no se dan los requisitos previstos en el artículo 130 de la LCSP. Ni el Convenio Colectivo del sector aplicable y que se detalla en los Pliegos, ni una norma legal, ni un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general, imponen al adjudicatario la obligación de subrogación de trabajadores en el expediente que nos ocupa.

En los pliegos de los procedimientos de licitación, que han tenido por objeto la prestación del servicio que es coincidente con la presente licitación, nunca se ha incluido la subrogación de trabajadores.

Si alguno de los trabajadores ha realizado su actividad profesional en una o todas las empresas citadas por la recurrente, ha sido en virtud de un cambio de titularidad en la empresa (sucesión de empresas) en los términos que exige el artículo 44 del Real

Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores y no por la subrogación de trabajadores prevista y regulada en el ya citado artículo 130 de la LCSP.

Sexto.- Consideraciones del Tribunal.

A la vista de lo alegado por las partes la controversia se centra en determinar si la recurrente tiene la obligación de acreditar, en el trámite del artículo 150.2 de la LCSP, la identificación completa y la residencia del personal que va a prestar el servicio o si por el contrato esta acreditación debe quedar diferida al momento de ejecución del contrato.

La Cláusula 1 del PCAP, en su apartado 7.2. , correspondiente a la acreditación de la solvencia técnica o profesional señala:

“Concreción de las condiciones de solvencia

- 1. Especificación en la oferta de los nombres y cualificación profesional del personal responsable de ejecutar la prestación objeto del contrato: Sí*

El licitador especificará los nombres de las personas que se adscribirán al objeto del contrato, así como de la cualificación profesional de cada uno de ellos, mediante la presentación de los oportunos títulos oficiales que se relacionan en el apartado siguiente:

- 2. Compromiso de adscripción a la ejecución del contrato de medios [personales] y/o [materiales]: Sí*

Mediante un certificado firmado por el apoderado, comprometiéndose a las condiciones requeridas en el PPT en el punto 9 RECURSOS HUMANOS”

La UTE presenta dentro del sobre 1 de su oferta los nombres y apellidos del personal que va a prestar el servicio.

Como ha quedado expuesto, uno de los criterios de adjudicación del contrato es el compromiso del licitador de que el “100% de la plantilla sea indefinida y que al menos

el 50% sea personal residente en el área de actuación del Hospital”, donde la recurrente ha obtenido la máxima puntuación, esto es, cuatro puntos.

La cláusula 1, apartado 10, del PCAP establece: *“Documentación técnica a presentar en relación con los criterios objetivos de adjudicación del contrato: en el sobre de la oferta económica y con el fin de poder evaluar y asignar la puntuación definida para los criterios objetivos evaluables mediante fórmula señalados en el apartado 9 de la presente Cláusula 1 del Pliego de Condiciones Administrativas”.*

Informa el órgano de contratación que la oferta de estos criterios de adjudicación se realiza mediante un compromiso de estabilidad que se aporta en el sobre 3.

A diferencia de lo que alega la recurrente, en esta licitación sí existe una adscripción de medios humanos, tal y como se recoge en la cláusula 1, apartado 7 del PCAP, y además estos medios humanos son también criterios de adjudicación que se valorarán si cumplen unos criterios de estabilidad en el empleo y residencia.

Por lo tanto, en contra de lo alegado por la recurrente el órgano de contratación no está confundiendo criterios de adjudicación con solvencia.

La recurrente señala que no consta la información del personal a subrogar por lo que se incumple el artículo 130 de la LCSP, y además que al no tener conocimiento del personal que se tiene que subrogar no puede conocer el domicilio de los recursos humanos a adscribir al contrato.

Al respecto, destacar que en los pliegos no se indica que exista obligación de subrogar al personal. Esta alegación pone de manifiesto una impugnación indirecta de los pliegos, que no tiene cabida en este momento procedimental, pero en cualquier caso esto es una cuestión que tiene que dirimirse en la jurisdicción social. Así nos pronunciábamos en nuestra Resolución 208/2025, de 28 de mayo *“Las discrepancias sobre la obligación de subrogar por la empresa adjudicataria a los trabajadores no*

adsritos a la ejecución del contrato deberán, en su caso, discernirse ante la jurisdicción de lo social, sin que este Tribunal tenga competencias para pronunciarse al respecto”.

De lo expuesto, no se pueden acoger las pretensiones de la recurrente sobre que la acreditación del domicilio de los trabajadores, tenga que realizarse en el momento de ejecución del contrato, pues como hemos anticipado los recursos humanos han sido configurados como una adscripción de medios.

El artículo 150.2. dispone: *“Una vez aceptada la propuesta de la mesa por el órgano de contratación, los servicios correspondientes requerirán al licitador que haya presentado la mejor oferta (...) de disponer efectivamente de los medios que se hubieren comprometido a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato conforme al artículo 76.2.”* (...) *“De no cumplimentarse adecuadamente el requerimiento en el plazo señalado, se entenderá que el licitador ha retirado su oferta”.*

La actuación de la Mesa de Contratación es conforme a derecho, pues habiendo requerido a la recurrente para que acredite los recursos humanos que va a adscribir al contrato cumplen con los requisitos ofertados y habiéndole concedido trámite de subsanación sin que cumpla con lo solicitado, se entiende retirada su oferta.

Por tanto, procede la desestimación del recurso.

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

ACUERDA

Primero. - Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la UTE TECMAN SERVICIOS DE VALOR AÑADIDO, S.L. contra el Acuerdo, de 27 de agosto de 2025, de la Mesa de Contratación por el que

entiende retirada su oferta del procedimiento de licitación del contrato denominado *“Servicios de mantenimiento integral y conducción de las instalaciones e infraestructura del Hospital Universitario de Fuenlabrada y CEP El Arroyo”*, licitado por ese Hospital, número de expediente PA S 24-005”.

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante la Resolución MMCC 113/2025, de 25 de septiembre.

Tercero. - 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 LCSP.

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

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.

EL TRIBUNAL