

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

En Madrid, a 4 de junio de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de ORDAX ARTE & EXPOSICIONES, S.L.(en adelante ORDAX) contra los pliegos que rigen la licitación del contrato denominado “*Servicio de mudanzas y transporte de materiales y documentación de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid 2025-2026*”, licitado por esa Consejería, número de expediente 142/2025 A/SER-015568/2025, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncio publicado el 25 de abril de 2025, en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con criterio único de adjudicación, esto es, el precio.

El valor estimado del contrato asciende a 204.193,57 euros y su plazo de duración será de 12 meses, con posibilidad de prórroga por un máximo de 12 meses más.

A la presente licitación se presentaron cuatro empresas, entre ellas no se encuentra la recurrente.

Segundo. - El 12 de mayo de 2025, la empresa ORDAX presenta ante el Registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal al día siguiente, un recurso especial en materia de contratación contra los pliegos que rigen la presente licitación, alegando que el presupuesto base de licitación es insuficiente para la ejecución del contrato.

El 19 de mayo de 2025, el órgano de contratación remitió a este Tribunal, 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.

Tercero. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida mediante la Resolución MMCC 062/2025, acordada por este Tribunal el 20 de mayo de 2025, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

Cuarto. - 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 cinco días hábiles para formular alegaciones. En el plazo otorgado 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. - Procede en primer lugar analizar si la recurrente está legitimada para interponer el presente recurso.

El artículo 48 de la LCSP reconoce legitimación para la interposición del recurso especial en materia de contratación a aquellos *“cuyos derechos e intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta por las decisiones objeto del recurso”*.

Como ya hemos indicado en anteriores resoluciones, (vid Resolución 8/2025, de 9 de enero, o 81/2025, de 27 de febrero), la legitimación, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, equivale a la titularidad de una posición de ventaja o de una utilidad por parte de quien ejercita la pretensión que se materializaría, de prosperar ésta, en la obtención de un beneficio de índole material, jurídico o moral o en la evitación de un perjuicio, con tal de que la obtención del beneficio o evitación del perjuicio sea cierta y no meramente hipotética o eventual. Ciertamente el concepto amplio de legitimación que utiliza confiere la facultad de interponer recurso a toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso. Es interesado aquél que con la estimación de sus pretensiones pueda obtener un beneficio.

Según afirma la STC 67/2010 de 18 de octubre: *“Como ya se ha señalado, en lo que aquí interesa, la decisión de inadmisión puede producirse por la falta de legitimación activa para accionar o para interponer un recurso, esto es, por la ausencia de derecho o interés legítimo en relación con la pretensión que se pretende articular. En tal orden de ideas, este Tribunal ha precisado, con relación al orden contencioso-administrativo, que el interés legítimo se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético). Se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica,*

no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejercita la pretensión, que se materializaría de prosperar ésta. O, lo que es lo mismo, el interés legítimo es cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida (SSTC 252/2000, de 30 de octubre [RTC 2000, 252], F.3; 173/2004, de 18 de octubre [RTC 2004, 173], F.3; y 73/2006, de 13 de marzo [RTC 2006, 73], F.4). En consecuencia, para que exista interés legítimo, la actuación impugnada debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso (STC 45/2004, de 23 de marzo [RTC 2004, 45], F 4)”.

En este sentido, este Tribunal viene restringiendo la legitimación a priori, para interponer el recurso especial a quienes hayan sido parte del procedimiento, y trasladado este criterio a las impugnaciones de pliegos resulta, con carácter general, que únicamente los licitadores están legitimados para impugnar los pliegos. Sin embargo, esta afirmación se matiza para permitir la impugnación de los pliegos a aquellas personas que no hayan podido tomar parte en la licitación precisamente por el motivo en que fundamentan su recurso.

En el presente supuesto la recurrente, aunque impugna los pliegos, no presenta su oferta, por ello procede analizar si estamos ante un supuesto de legitimación de acuerdo con la doctrina expuesta anteriormente.

ORDAX fundamenta su recurso en que el presupuesto base de licitación fijado en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) es insuficiente para la correcta ejecución del contrato, lo que a juicio de este Tribunal es motivo suficiente para considerar legitimada a la recurrente, al impedirle presentar una oferta viable en base a sus motivos de impugnación.

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

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues los pliegos fueron publicados el 25 de abril de 2025, e interpuesto el recurso el 12 de mayo de 2025,

dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra los pliegos, 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. a) de la LCSP.

Quinto. - Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

Expone la recurrente que los cálculos de los costes para las categorías de mozo especializado y conductor no son correctos.

Alega que el apartado 4.1. “*Gastos de Personal*” del PCAP recoge los cálculos efectuados para determinar los costes de la categoría de mozo especializado, estableciendo que el precio es de 15,19 euros/hora, y analizados esos cálculos concluye que no son correctos por lo que remitió al órgano de contratación un correo electrónico solicitando su rectificación sin que haya obtenido respuesta alguna.

Considera que el error en los cálculos se debe a que el órgano de contratación calcula el salario base únicamente teniendo en cuenta los días hábiles del año y que lo correcto sería realizar este cálculo por 455 días (12 mensualidades, más las 3 mensualidades correspondientes a las pagas extras que establece el Convenio Colectivo del Sector del Transporte de Mercancías por Carretera y Operadores de Transporte de la Comunidad de Madrid, para los años 2023 y 2024, que toma el propio órgano de contratación como referencia para calcular estos costes de personal). De esta forma, el precio/hora del mozo especializado es de 18,70 euros, lo que supone una diferencia de 3,51 euros/hora. Esta diferencia supondría un incremento de 15.373,80 euros en el presupuesto base de licitación, considerando que para esta categoría se estiman para la ejecución del contrato 4.380 horas.

También discrepa la recurrente sobre el coste de la categoría de conductor, pues el PCAP establece el precio/hora de cada servicio, sin desglosar cada partida, que incluye el servicio en cuestión.

Al respecto el PCAP, en su apartado 4.2.-Costes de Servicios, dispone lo siguiente:

<<Se han tomado como referencia para el cálculo, los precios de los trabajos más usuales de mudanzas realizados en estos últimos años por la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

Para el cálculo de los costes de estos servicios se han tenido en cuenta los precios indicados en el Observatorio de Costes del Transporte de Mercancías por Carretera de la Comunidad de Madrid para el año 2024, así como los precios de mercado.

Asimismo, se ha tenido en cuenta el coste de otros equipamientos accesorios y complementarios para la prestación del servicio como cajas, cintas de embalar y papel de burbujas, accesorios y complementos.

Los precios de los servicios, I.V.A. no incluido, son los siguientes:

<i>PRECIOS UNITARIOS MÁXIMOS (Incluye parte proporcional de coste conductor, seguros, combustible, lubricantes y gastos de kilometraje). Precios de mercado</i>	<i>Precio euros/hora</i>
<i>Furgoneta o Camión de 10 m3</i>	<i>26,10</i>
<i>Camión de 20 m3 Capitoné</i>	<i>26,74</i>
<i>Camión de 30 m3 Capitoné</i>	<i>28,61</i>
<i>Camión de 40 m3 Capitoné</i>	<i>33,21</i>
<i>Lanzadera-camión-grúa montamuebles (incluido operador)</i>	<i>70,01</i>

Según están configurados estos costes, resulta imposible saber “la parte proporcional” que tiene el coste de conductor dentro de los precios indicados. Sin embargo, en base al cálculo que realiza el órgano de contratación de los costes de mozo especializado, entiende el recurrente que los costes de conductor no son conformes con el Convenio Colectivo que toma de referencia al configurar el PCAP.

La recurrente ORDAX realiza unos cálculos para concluir que el precio/hora del conductor es 18,80 euros, y, a modo de ejemplo, cita la prestación del servicio de la furgoneta o camión de 10m3 que el PCAP establece en 26,10 euros/hora, por lo que

considera que es imposible que cubra todos los gastos, pues además del coste salarial del conductor, incluye la parte proporcional de seguros, combustibles, lubricantes y gastos de kilometraje.

La recurrente reprocha que el órgano de contratación se ha limitado a fijar un precio unitario máximo por cada tipo de servicio, sin realizar desglose alguno, lo que supone una vulneración de los principios de la contratación pública y genera inseguridad jurídica entre los potenciales licitadores en el momento de formular sus ofertas.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Expone el órgano de contratación que el 5 de mayo de 2025, recibió un email de la empresa ORDAX, alegando la incorrección de los cálculos efectuados para determinar el presupuesto base de licitación. Sin embargo, no procedía la contestación a esta consulta por no realizarse dentro del plazo establecido en el artículo 138.3 de la LCSP, pues el plazo para presentar ofertas finalizaba el 12 de mayo de 2025.

El presente contrato es un contrato de servicios para la prestación de trabajos de mudanzas y transportes, en el que la presencia del personal responde a la prestación del propio servicio, sin que se exija una plantilla concreta ni unos puestos permanentes determinados, existiendo otros gastos como los vehículos y diferente material.

Los cálculos de personal se llevan a cabo a fin de estimar el coste del servicio prestado y la determinar el presupuesto base de licitación. En este sentido, los cálculos realizados por el órgano de contratación son conformes con lo que establece el Convenio Colectivo del Sector Transporte de Mercancías por Carretera y Operadores de Transporte de la Comunidad de Madrid para los años 2022 y 2024, multiplicando el coste diario de personal no por días hábiles, como indica la recurrente, sino por 365 días/año, y este resultado mensual se multiplica por 15 pagas, lo que es lo mismo 455 días, añadiendo el complemento de convenio, gastos generales y beneficio industrial

y dividiendo el resultado entre 1768 horas año, obteniendo de este modo el precio/hora sobre el que se ha realizado el resto de cálculos.

En cuanto a la variación anual de los salarios, la administración ha aplicado lo establecido en el artículo 2 del convenio vigente del año 2023 *“Hasta que no sea sustituido por otro, el convenio se mantendrá vigente. Tanto por haber sido prorrogado por no mediar denuncia, como mientras dure la negociación en el supuesto de haber sido denunciado, con efectividad de 1 de enero de cada uno de los años posteriores se modificará la tabla salarial del año precedente incrementando todos sus conceptos en un 0,75%, salvo que el IPC real del año anterior fuera inferior a dicho porcentaje, en cuyo caso se aplicará el IPC real de dicho año.”* No pudiendo hacer los cálculos de futuras variaciones de los costes de personal en función de expectativas futuras inciertas.

En cuanto a la previsión del párrafo final del artículo 7 del convenio que establece que *“si la suma del Índice de Precios al Consumo (IPC) real de los años 2023 y 2024 resulta superior al 7%, se incrementarán las tablas salariales del convenio con efectos de 1 de enero de 2025 en el porcentaje que la citada suma se eleve por encima del 7%, no aplicándose en dicho caso la regulación sobre revisión salarial prevista en el artículo 2 del presente convenio salvo que dicho porcentaje fuera inferior al 0,75%. Las tablas que se originen de esta regulación servirán como punto de partida para la negociación correspondiente para el año 2025”*, consultada la página oficial del Instituto Nacional de Estadística, la variación del IPC entre los meses de enero de 2023 y diciembre de 2024 fue del 6,3 %, por lo que no procede la aplicación de esta cláusula.

La segunda cuestión que plantea la recurrente, es que los costes de los servicios no están desglosados por partidas. Sin embargo, los medios a utilizar por la empresa adjudicataria no están dedicados en exclusiva a la prestación de este contrato de servicio de mudanza y transporte. Para calcular el coste/hora de los mismos, se ha tenido en cuenta la parte proporcional de coste de conductor, seguros, combustible,

lubricantes y gastos de kilometraje. Destaca además que es una licitación que se repite bianualmente en términos similares, desde el año 2014, variando únicamente las consecutivas variaciones cuantitativas de los convenios colectivos aplicables a este contrato y que los trabajos de mudanzas y transporte se realizan en el municipio de Madrid entre las distintas sedes de la Consejería con trayectos de muy corta distancia.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal.

Vistas las alegaciones de las partes, se precisa transcribir la cláusula 4.1. “*Gastos de Personal*” del PCAP:

“El coste/hora de mozo especializado, se obtiene de la aplicación de la tabla salarial del año 2024, incrementada ésta en un 0,75% para el año 2025 y en un 0,75% para el año 2026), tal y como indica el artículo 2 del Convenio Colectivo del Sector de Transporte de Mercancías por Carretera y Operadores de Transporte de la Comunidad de Madrid, para los años 2023 y 2024 (B.O.C.M. 18 de marzo de 2023). Dicha categoría profesional se recoge en el grupo VI del citado convenio: Personal de transporte de muebles, mudanzas y guardamuebles.

Para el cálculo se ha tomado como referencia el salario base euros/días de la categoría de mozo especializado de 38,65 €/día del año 2024, incrementada en un 0,75% para el año 2025 y en un 1,50% para el año 2026. Así, tenemos:

<i>Anualidad</i>	<i>Mozo especializado</i>
2025	$38,65 \text{ euros/día} + 38,65 \text{ euros/día} \times 0,0075 = 38,94 \text{ euros/día}$
2026	$38,65 \text{ euros/día} + 38,65 \text{ euros/día} \times 0,0150 = 39,23 \text{ euros/día}$

<i>Anualidad</i>	<i>Mozo especializado</i>
2025	$38,94 \text{ euros/día} \times 113 \text{ días/año} = 4.400,22 \text{ euros/año}$
2026	$39,23 \text{ euros/día} \times 252 \text{ días/año} = 9.885,96 \text{ euros/año}$

A continuación, sumamos el Plus de Convenio actualizado establecido para el año 2024 en el Convenio vigente y siendo este de 232,98 euros/año:

<i>Anualidad</i>	<i>Mozo especializado</i>
2025	$4400,22 \text{ euros/año} + 232,98 \times 113 \text{ días/año} / 365 \text{ días/año} + 232,98 \text{ euros/año} \times 113 \text{ días/año} \times 0,0075 = 4.472,89 \text{ euros/año}$

2026	$9885,96 \text{ euros/año} + 234,73 \times 252 \text{ días/año} / 365 \text{ días/año} + 234,73 \text{ euros/año} \times 252 \text{ días/año} \times 0,0015 = 10.049,22 \text{ euros/año}$
------	--

El salario anual sería de: $4.472,89 \text{ euros/año} + 10.049,22 \text{ euros/año} = 14.522,11 \text{ euros/año}$ $14.522,11 \text{ euros/año} / 12 \text{ meses/año} = 1.210,18 \text{ euros/mes}$ $1.210,18 \text{ euros/mes} \times 15 \text{ pagas/año} = 18.152,7 \text{ euros/año}$

Posteriormente, se han sumado los costes de Seguridad Social: $34,50\%$ $18152,7 \text{ euros/año} + 18152,7 \text{ euros/año} \times 0,345 = 24.415,38 \text{ euros/año}$

<i>GASTOS GENERALES (4%)</i>	<i>BENEFICIO INDUSTRIAL (6%)</i>
$24415,38 \text{ euros/año} \times 0,04 = 976,62 \text{ euros/año}$	$24415,38 \text{ euros/año} \times 0,06 = 1464,92 \text{ euros/año}$

COSTE TOTAL ANUAL GASTOS DE PERSONAL = $24.415,38 \text{ euros/año} + 976,62 \text{ euros/año} + 1464,92 \text{ euros/año} = 26.856,92 \text{ euros/año}$.

Siendo el coste hora del mozo especializado: $26.856,92 \text{ euros/año} / 1768 \text{ horas/año} = 15,19 \text{ euros/hora}$ ”.

La primera cuestión que plantea la recurrente es que los cálculos efectuados son incorrectos, porque el órgano de contratación sólo ha considerado los días hábiles del año, en lugar de los 455 días que se corresponden con las 12 mensualidades, más las tres mensualidades de las pagas extras establecidas en Convenio. Sin embargo, el órgano de contratación alega que el cálculo se ha realizado sobre las 15 mensualidades.

Visto lo manifestado por las partes, señalar que consta en el PCAP que el plazo de ejecución del contrato es de 12 meses, desde el 10 de septiembre de 2025 hasta el 9 de septiembre de 2026. Asimismo, se observa que los cálculos efectuados para determinar el precio/hora del mozo especializado se computan 113 días para el año 2025 y 252 días para el 2025 y una vez obtenido el salario anual, se calcula el salario mensual y éste se multiplica por 15 pagas al año, por lo que no se pueden acoger las alegaciones de la recurrente sobre la incorrección del cálculo en cuanto a que solo se están computando los días hábiles.

También plantea la recurrente que el órgano de contratación estima una actualización del 0,75 % para el año 2025 y un 1,5 % para el año 2026 y que teniendo en cuenta

que, en la última actualización del Convenio, el porcentaje de actualización fue de casi un 3% anual para los años 2023 y 2024, considera insuficiente ese porcentaje de actualización.

Hay que señalar que, para el cálculo de los costes salariales, se ha tomado como referencia en el PCAP el Convenio Colectivo del Sector de Transporte de Mercancías por Carretera y Operadores de Transporte de la Comunidad de Madrid, para los años 2023 y 2024, y que la única defensa que hace la recurrente es que *“en la última actualización del Convenio, el porcentaje de actualización fue de casi un 3% anual para los años 2023 y 2024”*, sin concretar a qué actualización se refiere. El convenio de referencia establece un incremento del 0,75 % para el año 2025 y un 1,5 % para el año 2026, tal y como se ha aplicado para determinar el coste de personal del mozo especializado, no siendo aplicable el artículo 7 del reiterado convenio, por no superar el IPC de los años 2023 y 2024 el 7 %. Por lo tanto, la recurrente no ha acreditado que el precio/hora establecido, para la categoría de mozo especializado, en el PCAP sea inferior al establecido por el convenio.

La segunda cuestión que plantea ORDAX es que los costes de los servicios, se establecen en el PCAP por precios unitarios, determinando el precio/hora por cada servicio, pero no existe ningún desglose por partidas de los distintos conceptos que integran el servicio, a saber, coste del conductor, seguros, combustibles, lubricantes y gastos de kilometraje.

El artículo 100.2. de la LCSP regula respecto del presupuesto base de licitación que *“En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de*

forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia.

En el PCAP se indica que para calcular el coste de los servicios se ha tomado como referencia el coste de años anteriores y además los precios indicados en el Observatorio de Costes del Transporte de Mercancías por Carretera de la Comunidad de Madrid. Destacar que en la memoria económica del expediente de contratación no se aporta mayor explicación.

No se puede valorar si los costes son adecuados a los precios de mercado pues no se determina el precio de cada uno de los costes que conforman el precio unitario, siendo uno de ellos el coste del conductor respecto del que la LCSP requiere su desagregación.

En este sentido nos pronunciábamos en nuestra reciente Resolución 164/2025, de 30 de abril: *“Es evidente que en el PCAP no se cumple con lo estipulado en el artículo 100.2 de la LCSP, pues no se recogen los costes salariales de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional. Tampoco hay un desglose de los costes de los medios materiales a emplear. El hecho de que el valor del contrato se fije en precios unitarios no impide que se tengan que desagregar los costes mencionados pues a partir de ese cálculo se podrá fijar el precio unitario”*.

Por ello, se estima esta pretensión de la recurrente y en consecuencia se anulan los pliegos y todo el procedimiento de licitación.

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

ACUERDA

Primero. - Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la

representación legal de ORDAX ARTE & EXPOSICIONES, S.L. contra los pliegos que rigen la licitación del contrato denominado “*Servicio de mudanzas y transporte de materiales y documentación de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid 2025-2026*”, licitado por esa Consejería, número de expediente 142/2025 A/SER-015568/2025, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, anulando los pliegos y todo el procedimiento de licitación.

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación acordada mediante la Resolución MMCC 062/2025, de este Tribunal el 20 de mayo.

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.

Cuarto. - De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

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