

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

En Madrid, a 15 de enero de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE MANTENIMIENTO INTEGRAL Y SERVICIOS ENERGÉTICOS (AMI) contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de “*Mantenimiento de diversos edificios y bienes adscritos al Área de Gobierno de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad*”, Expediente 300/2025/02690, licitado por el Área de Gobierno ,de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad del Ayuntamiento de Madrid, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el DOUE el 4 de diciembre de 2025 y la rectificación del anuncio el 16 de diciembre de 2025, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 2.656.369,50 euros y su plazo de ejecución

de 36 meses prorrogables por 24 meses más.

A la presente licitación no se han presentado ofertas, al haberse suspendido por el órgano de contratación el procedimiento de licitación con motivo de la interposición del recurso, aunque el plazo de presentación de ofertas terminaba el 20 de enero de 2026.

Segundo. - El 15 de diciembre de 2025, tuvo entrada en el registro del órgano de contratación el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por la representación legal de la asociación AMI contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de referencia.

Tercero. - El 19 de diciembre de 2025 el órgano de contratación remitió a este Tribunal, el recurso, junto al 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, (LCSP).

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por acuerdo del Tribunal de adopción de Medidas Cautelares n.º 04/2026, de fecha 8 de enero, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.4 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. – La asociación recurrente se encuentra legitimada para recurrir al tratarse de una organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados, de conformidad con el artículo 48 de la LCSP.

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues los pliegos de condiciones fueron puestos a disposición de los interesados el 4 de diciembre de 2025 e interpuesto el recurso, en el registro del órgano de contratación, el 15 de diciembre 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 de condiciones en el marco de un contrato de servicios cuyo valor estimado es inferior 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

Fundamenta su recurso en que el presupuesto base de licitación (PBL), y consecuentemente, el valor estimado del contrato (VEC), no han sido fijados de forma correcta y a precio general de mercado, tal y como prescriben los artículos 100 y siguientes de la LCSP.

Recoge las cláusulas del PCAP al respecto:

*5.- Presupuesto base de licitación y crédito en que se ampara. (Cláusulas 7, 8 y 48)
Tipo de presupuesto: Máximo determinado
Presupuesto (IVA excluido): 1.328.184,75 euros
IVA: 278.918,80 euros Tipo/s: 21%
Presupuesto base de licitación: 1.607.103,55 euros, IVA incluido.*

Distribución del precio base de licitación. (Cláusula 16 del PPTP)

- IMPORTE FIJO: Pago mensual. El término denominado "Importe fijo", para el periodo de 3 años de contrato, asciende a 1.298.184,75 €, más 272.618,80 € en concepto de IVA al tipo impositivo del 21 %, lo que hace un total de 1.570.803,55 €.

- IMPORTE VARIABLE: Se estima en 10.000 € más IVA por año de contrato. En el total de los 3 años de duración del contrato asciende a 36.300,00 €, IVA incluido.

El IMPORTE VARIABLE se verá incrementado en la misma cuantía que la baja de licitación ofertada por el adjudicatario sobre la parte fija del precio del contrato, es decir, sobre el importe fijo del mantenimiento general (baja de licitación del adjudicatario).

El presupuesto base de licitación se desglosa en:

- Costes directos: Se incluyen en este apartado los costes que el adjudicatario tiene que asumir específicamente como consecuencia de la ejecución del objeto del contrato. Al tratarse de un servicio destacan especialmente los costes salariales. Se incluye, igualmente, la adquisición del material necesario (repuestos, consumibles y utillaje), 4 vehículos adscritos al servicio con calificación ambiental "0 emisiones", material de pintura, servicio de emergencias 24 H, inspecciones que por normativa deban ser realizadas por empresas certificadas y el tratamiento de residuos.

En todos estos conceptos se ha estimado la inflación de los tres años de duración del contrato. El total de este apartado asciende a 465.854,39 € antes de IVA - Costes indirectos: Se incluyen en este apartado los costes estructurales que debe asumir la empresa para poder prestar con calidad el servicio a contratar: estructura administrativa, arrendamiento de oficinas y locales, gastos de telefonía e informática, uniformidad y formación del personal, tasas profesionales e impuestos societarios, amortización de maquinaria, personal especializado para apoyos puntuales, etc. En los tres años de ejecución del contrato este importe se estima en 141.818,50 €, antes de IVA.

- Costes salariales: incluidos en los costes directos. De conformidad con lo establecido en el PPTP se ha utilizado como referencia el Convenio Colectivo del Sector de Industria, Servicios e Instalaciones del Metal de la Comunidad de Madrid aplicándolo sobre el personal adscrito al servicio: 1 responsable del contrato (ingeniero, arquitecto, ingeniero técnico o arquitecto técnico con dedicación parcial), 1 encargado de mantenimiento (oficial de 1ª polivalente) con dedicación total, 3 operarios con categoría de oficial de 1ª igualmente a jornada completa y un técnico especialista en instalaciones de climatización (categoría mínima de oficial de 1ª). Sobre estos importes se ha calculado el coste de la cotización a la seguridad social de un 33,5 %. No se prevé desagregación de género en el sector. El total de este apartado asciende a 625.057,16 euros, antes de IVA.

- Otros eventuales gastos: Se calcula un beneficio industrial de 65.454,69 euros, antes de IVA. Equivale a un 6 % sobre los costes directos, incluyendo los costes salariales.

Cofinanciación: NO Ayuntamiento de Madrid: 100% Otros Entes: 0%

Aportación del Ayuntamiento de Madrid: 1.607.103,55 euros

Al tratarse de un contrato de tramitación anticipada, su tramitación se lleva a cabo de acuerdo con lo establecido en el artículo 117.2 LCSP, quedando condicionada su adjudicación a la existencia de crédito adecuado y suficiente en el momento de su ejecución.

Anualidad	Importe (IVA incluido) (€)
2026	358.112,58
2027	535.701,18
2028	535.701,18
2029	177.588,61

Anualidad 2026:

Centro y Sección	Programa	Económica	Importe (IVA incluido) (€)
001150	17000	21200	358.112,58

Sistema de determinación del presupuesto: Tanto alzado

Posibilidad de incrementar el número de unidades hasta el 10 % del precio del contrato: NO

Pues bien, señala además lo que se indica en el Apartado 1 (Personal que presta el servicio objeto del contrato) de la Cláusula 8ª (Medios personales) del PPT:

CLAUSULA OCTAVA - MEDIOS PERSONALES

8.1. Personal que presta el servicio objeto del contrato

En la realización de los trabajos previstos dentro del mantenimiento integral objeto del contrato, se contará con profesionales de cada uno de los sectores comprendidos, que a su vez estarán apoyados técnica y profesionalmente por la estructura de la empresa adjudicataria a la cual pertenecen, además de las subcontrataciones que precise el Adjudicatario para dar cumplimiento a lo estipulado en el presente pliego técnico.

El personal mínimo adscrito al contrato, integrado en la plantilla de la empresa adjudicataria, deberá ser complementado con los oficios especializados que sean necesarios para la correcta ejecución de los trabajos. En cualquier caso, la empresa adjudicataria no podrá alegar como causa del retraso o imperfección de la ejecución de los trabajos la insuficiencia de la plantilla mínima a la que este pliego obliga.

Además, en el Apartado 3 (Personal técnico mínimo) de la referida Cláusula 8ª (Medios personales) del PPT, se dispone:

Dentro de la prestación del servicio de mantenimiento técnico de las instalaciones objeto del contrato, se considera como personal técnico mínimo necesario para su realización, con dedicación exclusiva a este servicio, durante la jornada abajo detallada, el siguiente:

- 1 Encargado de Mantenimiento (jornada completa) con categoría mínima de Oficial de 1ª con, al menos, dos especialidades aplicables a las instalaciones objeto del contrato (instalaciones térmicas de edificios, electricista, fontanería, etc.). Deberá tener al menos seis años de experiencia en puesto similar. Asumirá la capacidad organizativa necesaria para poder dirigir al personal técnico de su empresa adscrito al contrato en sus trabajos diarios, responsabilizándose del seguimiento de la planificación y la atención a las instalaciones según las directrices de su empresa y del Servicio de Régimen Interior y Servicios Generales. Deberá distribuir el trabajo entre el personal encargado de la ejecución del contrato e impartir a dichos trabajadores las órdenes e instrucciones de trabajo que sean necesarias en relación con la prestación del servicio contratado. Además, supervisará el correcto desempeño por parte del personal integrante del equipo de trabajo de las funciones que tienen encomendadas; el cumplimiento de la normativa de seguridad laboral; así como el control de la asistencia de dicho personal al puesto de trabajo. Su horario ordinario será de 07:30 a 15:30 horas, días laborables. El horario podrá modificarse por necesidades del servicio o por mutuo acuerdo entre las partes.

3 operarios con categoría mínima de Oficial de 1ª polivalentes (jornada completa), con autonomía para trabajar individualmente, y una experiencia mínima de 3 años en puesto similar. Dicho personal deberá disponer o recibir la formación necesaria para realizar el mantenimiento de las instalaciones incluidas en el contrato. El servicio se prestará a jornada completa, días laborables, en horario de 07:30 a 15:30 horas. El horario podrá modificarse por necesidades del servicio o por mutuo acuerdo entre las partes.

1 técnico especialista en instalaciones de climatización (jornada parcial), con categoría mínima de Técnico auxiliar según el Convenio vigente, con formación mínima de técnico superior en mantenimiento de instalaciones térmicas y fluidos o equivalente y una experiencia mínima demostrable de 5 años en mantenimiento de grandes instalaciones de climatización y de equipos con una potencia térmica superior a 70 kW. Su dedicación se centrará en las siguientes labores:

- *Planificación y programación de procesos de mantenimiento de instalaciones térmicas y de fluidos.*
- *Será el Jefa/e de equipo de mantenimiento de instalaciones térmicas.*
- *Supervisará el montaje de instalaciones térmicas.*

- *Estará capacitado para realizar labores de Técnica / técnico de frío industrial y de frigorista.*
- *Llevará a cabo el mantenimiento de todas las instalaciones térmicas existentes en el contrato (instalaciones de climatización, máquinas térmicas como enfriadoras, bombas de calor, sistemas VRV/VRF, intercambiadores, calderas, fancoils, UTA, entre otros).*

La dedicación de este técnico al contrato será del 50 % de su jornada laboral.

- 1 auxiliar administrativo (jornada parcial) con categoría mínima de Auxiliares en general (de oficina, laboratorio, administrativa/o, de organización) según el Convenio vigente, con formación mínima de Técnico en Gestión Administrativa o equivalente y una experiencia mínima demostrable de 5 años en manejo de ofimática, a los efectos de introducción de datos en la gestión de la documentación técnica asociada al contrato. La dedicación al contrato será del 25 % de su jornada.

En este sentido, señala la recurrente que los costes salariales de este personal mínimo con dedicación exclusiva ascenderían a 583.198,26 euros, tal y como puede comprobarse a través de la tabla que aporta, en la que se contemplan los costes laborales de dicho personal para los tres (3) años de duración del servicio.

Pero además de lo anterior, indica que por el Órgano de Contratación se establece, en el mismo Apartado 3 (Personal técnico mínimo) de la referida Cláusula 8ª (Medios personales) del PPT, lo siguiente:

Dentro de la prestación del servicio de mantenimiento técnico de las instalaciones objeto del contrato, se considera que la empresa adjudicataria deberá disponer como personal mínimo de apoyo, sin dedicación exclusiva al contrato, el siguiente:

- *1 Arquitecto, Ingeniero, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico o titulación equivalente.*
- *1 Encargado de obra*
- *1 Cuadrilla de albañiles, formada por Oficial, Ayudante y Peón.*
- *1 Equipo polivalente, formado por oficial y ayudante, que incluya trabajos de vidriería, pintura, cantería y limpieza.*
- *1 Equipo de pintores, compuesto de Oficial y Ayudante.*
- *1 Equipo de carpinteros, compuesto de Oficial y Ayudante.*
- *1 Equipo de cerrajeros, compuesto de Oficial y Ayudante.*
- *1 Equipo de fontaneros, compuesto de Instalador con carné Autorizado y Ayudante.*
- *1 Encargado electricista con carné profesional de instalador autorizado.*
- *1 Oficial 1ª Eléctrico, con carné de Instalador o Mantenedor Autorizado.*
- *1 Oficial 1ª, con carné de Instalador y Mantenedor de calefacción y agua caliente sanitario, y carné de Instalador y Mantenedor de climatización.*

- 2 Ayudantes.

Alega que no obstante lo anterior, de la información y el desglose del Presupuesto Base de Licitación (PBL) obrante en Pliegos, se puede concluir que, dentro de la dotación económica del contrato, no se ha tenido en cuenta a este personal sin dedicación exclusiva.

Y añade que, si el Órgano de Contratación indica el personal mínimo, pero no establece ni cuantifica los apoyos máximos que se podrán necesitar durante la ejecución del contrato en lo que respecta al extenso personal sin dedicación exclusiva que se exige, lo que se está haciendo es pervertir la licitación, pues en base a la actual redacción de los Pliegos se puede exigir “*ad infinitum*” refuerzos para cumplir con el contenido del contrato, cuando lo cierto es que la plantilla titular del contrato habría sido dimensionada (y cuantificada a la hora de fijar el PBL y el VEC) de forma insuficiente.

En la práctica, las empresas interesadas en la licitación ofertarán el personal mínimo que se solicita en los Pliegos, pero no tendrán forma de incluir los refuerzos, porque en el momento de formular su oferta, los licitadores no tienen forma de saber cuántos deberán ser ni en cuántas horas deberán cuantificar dichos refuerzos.

El Artículo 100.2 de la LCSP prevé que el precio del contrato ha de ser cierto. Pero difícilmente el precio del contrato puede ser cierto si la redacción de los Pliegos es tal que, por mor de la misma, se exige un personal mínimo con dedicación exclusiva, en base al cual se determina y fija el PBL y el VEC; y a la vez se incluye un personal de refuerzo, el cual no se determina, cuantifica ni topa, de manera que los licitadores no tienen forma de dimensionar correctamente la plantilla de trabajadores afectos al servicio a la hora de plantear sus ofertas.

Es por ello, que dicha insuficiencia presupuestaria resultaría contraria a Derecho y generaría un importante déficit en sus cuantías, lo que llevaría a infringir los principios

de concurrencia y de onerosidad de los contratos del Sector Público, así como las normas contenidas en los ya referidos Artículos 100, 101 y 102 de la LCSP.

En base a lo anterior, solicita la anulación de las cláusulas que determinan el PBL y el VEC.

2. Alegaciones del órgano de contratación

Se opone a la estimación del recurso en base a las siguientes argumentos:

En primer lugar, señala que conviene precisar que el objeto del contrato es la prestación de un servicio integral de mantenimiento de edificios a ejecutar por empresas especializadas y debidamente habilitadas o clasificadas para ello.

No se trata de una mera contratación del conjunto de perfiles técnicos indicados en el apartado 8.3 del PPTP (ingeniero/arquitecto, encargado, oficiales de primera, etc.) cuya adscripción al servicio se formula con dedicación exclusiva, sino que se trata de un servicio integral de mantenimiento de edificios que se complementa con otros perfiles profesionales, propios de la estructura de una empresa de mantenimiento, que prestarán apoyo técnico de manera puntual, o por razones de urgencia, y que sí han sido considerados económicamente para el establecimiento del Precio Máximo de Licitación (a partir de ahora PBL).

Este personal de apoyo formaría parte de la estructura de la empresa y su valoración no puede cuantificarse económicamente de forma objetiva en el apartado de costes salariales del contrato dado que su adscripción no es exclusiva al mismo, ni resultar posible establecer de antemano el número de actuaciones que tendrán que asumir, por lo que su estimación económica se ha reflejado en otros apartados de la memoria económica del contrato como son los costes indirectos y gastos generales.

De ser así, no resultaría coherente ni ajustado articularlo como un contrato de servicio de mantenimiento mediante una empresa especializada, pues se estaría desnaturalizando la prestación y sustituyéndola por una mera contratación de personal.

En relación con la afirmación de la parte recurrente según la cual *“si el Órgano de Contratación indica el personal mínimo, pero no establece ni cuantifica los apoyos máximos (...) se puede exigir ad infinitum refuerzos (...) y la plantilla titular habría sido dimensionada de forma insuficiente”*, aduce el órgano de contratación que pudiera darse a entender con esta redacción que el personal de apoyo mencionado en el punto 8.3 del PPTP se establece como “personal mínimo” adscrito al contrato, y no es así.

En el PPTP se establece que dicho personal de apoyo debe constituir la estructura técnica mínima que deberá tener la empresa adjudicataria y que su utilización en el contrato será puntual.

En el texto del propio recurso presentado por la AMI, se asume de forma inherente la excepcionalidad de la disposición de dicho personal no adscrito en exclusiva al contrato al calificarlo como “apoyos”, es decir, ayudas puntuales, y no como personal esencial.

De esta forma, el recurrente deja claro que el único motivo del recurso, se refiere a la falta de cuantificación económica de los apoyos técnicos que podrían ser necesarios, o no, durante la ejecución del contrato. Por lógica, estos apoyos serán más excepcionales cuanto mejor dimensionada esté la plantilla adscrita en exclusiva al contrato y el dimensionamiento de dicha plantilla fija no ha sido cuestionado en ningún momento por el recurrente.

Respecto a la afirmación de que *“si el Órgano de Contratación indica el personal mínimo, pero no establece ni cuantifica los apoyos máximos (...) se puede exigir ad infinitum refuerzos”*, tampoco se sustenta.

Las prestaciones que se abonan mediante el denominado “Importe fijo” detallado en el punto 16.1 del PPTP están perfectamente definidas y son conocidas por los licitantes, por lo que su alcance nunca puede considerarse “ad infinitum”.

El resto de prestaciones exigidas en el contrato se abonarán, por cada prestación ejecutada y con carácter supletorio al importe fijo, mediante el denominado “Importe Variable” (16.2 del PPTP) cuya dotación económica está perfectamente delimitada en el expediente de contratación. En ningún supuesto se prevé exigir al adjudicatario una prestación de apoyos “ad infinitum” sin su correspondiente reflejo económico en el PBL.

Esta alegación del recurrente parte de una premisa incorrecta: el órgano de contratación no dispone, ni en Derecho ni en la práctica contractual, de una potestad para exigir prestaciones o refuerzos ilimitados. Todo contrato del sector público queda necesariamente delimitado por su objeto, por las condiciones de ejecución establecidas en los pliegos y, de forma determinante, por el marco económico máximo aprobado.

El presupuesto base de licitación constituye el límite del gasto que puede comprometerse para la ejecución del contrato en los términos del artículo 100 de la LCSP; y el valor estimado del contrato se calcula conforme al artículo 101 de la LCSP como el importe total pagadero, según estimaciones razonables, incorporando los conceptos que legalmente procedan.

La recurrente estima que el Órgano de Contratación debería cuantificar como parte de los costes directos aquel personal que no tiene dedicación exclusiva al contrato y que constituiría una supuesta plantilla adicional a la estimada en los costes salariales de la memoria económica.

En el expediente se ha cuantificado el personal de uso exclusivo/mínimo adscrito al contrato porque constituye el núcleo estructural de la prestación ordinaria y su coste es objetivo y se encuentra ponderado debidamente en la memoria económica del expediente, lo que resulta coherente con el desglose del presupuesto exigido por el artículo 100 de la LCSP cuando los costes laborales forman parte del precio en base al Convenio de aplicación del mismo.

Por el contrario indica el órgano de contratación en su informe que los medios de apoyo “*no exclusivos/eventuales*” pertenecen a la organización empresarial del adjudicatario (estructura, respaldos, sustituciones, disponibilidad y capacidad de respuesta), que se integra en la determinación del precio como parte de los costes indirectos y generales, especialmente cuando su activación depende de incidencias y actuaciones puntuales que no pueden concretarse con carácter previo.

Precisamente por ello, en los contratos de mantenimiento integral de edificios es habitual y plenamente conforme a la LCSP articular el dimensionamiento necesario mediante un equipo mínimo adscrito en exclusiva al contrato y una estructura de apoyo técnico para la atención de actuaciones puntuales. Pretender que el órgano de contratación fije y cuantifique “apoyos máximos” para actuaciones no previsibles supondría introducir una estimación económica artificial, con el riesgo de sobredimensionar el presupuesto.

Por esta razón , en la Memoria Económica se ha previsto su cobertura a través de los apartados de gastos generales y en los costes indirectos incluidos en el cálculo del Presupuesto Base de Licitación (PBL) y del Valor Estimado del Contrato (VEC), así como en el denominado importe variable y en las mejoras que, con mucha probabilidad, deberá contener la oferta adjudicataria.

En la memoria económica del contrato, como primer concepto incluido en los costes indirectos se menciona “*Personal técnico de apoyo puntual previsto en la cláusula 8.3 del PPTP*”.

Y eso es, precisamente, lo que se ha reflejado en la memoria económica en el apartado de costes indirectos: el personal técnico que no se ha concretado en el presupuesto, ni valorado detalladamente como coste directo (gastos salariales) así como los apoyos imprevistos: actuaciones de apoyo puntual que pueden o no requerirse en la ejecución del contrato.

Lo que pretende el recurrente es que se realice una previsión de un evento “imprevisto”, lo cual, resulta un oxímoron en sí mismo y una contradicción literal.

El art. 101.2 de la LCSP establece que *“En el cálculo del valor estimado 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”*.

En línea con lo anterior señala que la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en su informe 40/19 establece que *“los gastos generales son 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 contratista”* actividad general que, en este caso, es el mantenimiento de edificios. Continúa diciendo que *“... la forma más adecuada para determinar los conceptos que deben considerarse incluidos en ellos (gastos generales) serán los que se establezcan expresamente en la propia documentación contractual y, en defecto de ella, deberá estarse a la aplicación analógica de los preceptos del Reglamento”*.

Aunque estos trabajadores de apoyo no están directamente vinculados a ningún contrato en particular, resultan esenciales para el funcionamiento general de una empresa de mantenimiento y así han sido considerados para estimar los gastos generales.

En consonancia, en el apartado 8.1 del PPTP, se establece que *“En la realización de los trabajos previstos dentro del mantenimiento integral objeto del contrato, se contará con profesionales de cada uno de los sectores comprendidos, que a su vez estarán apoyados técnica y profesionalmente por la ESTRUCTURA de la empresa adjudicataria a la cual pertenecen, además de las subcontrataciones que precise el Adjudicatario para dar cumplimiento a lo estipulado en el presente pliego técnico”*.

En el PBL de este contrato el importe estimado para costes indirectos asciende a 141.818,50 euros, cuantía que se ha estimado suficiente para atender los gastos que se imputan en este capítulo, incluyendo una parte del personal técnico, necesario para los apoyos técnicos urgentes e imprevistos, que constituyen siempre la estructura de una empresa de mantenimiento integral de edificios.

Los pliegos del contrato prevén una serie de instrumentos específicos para dotar de cobertura económica a esos trabajos singulares, en particular mediante el concepto de Importe Variable (16.2 del PPTP) que se encuentra dotado con un importe inicial superior a los 43.000 euros y que se incrementará con el importe que se produzca en base a la baja de licitación, importe que será incluido en el PBL del contrato.

Este instrumento permite encauzar y retribuir las intervenciones puntuales que, en su caso, lleve a cabo el personal de apoyo sin dedicación exclusiva al contrato, evitando que puedan imponerse prestaciones adicionales sin su correspondiente respaldo presupuestario. Y, si aun así, el órgano de contratación pretendiera atender necesidades que excedan el marco previsto, estas no pueden ejecutarse “por orden” al margen del contrato, sino que deberán tramitarse, en su caso, a través de la modificación contractual prevista en los pliegos.

Para la ejecución de estas prestaciones extraordinarias soportadas mediante el denominado “Importe variable” se precisa que el adjudicatario disponga de personal técnico con las habilitaciones, experiencia y conocimientos adecuados.

Asimismo, añade que aunque el concepto variable pudiera considerarse un importe nimio comparado con el PBL de este contrato, tal y como se establece en el apartado 16.2 del PPTP *“Esta bolsa se verá incrementada en la misma cuantía que la baja de licitación ofertada por el adjudicatario sobre la parte fija del precio del contrato, es decir, sobre el importe del mantenimiento general”* y, tras la adjudicación del contrato, su incidencia en la facturación final del adjudicatario adquiere una importancia considerable.

Y por último, añade el órgano de contratación que buena parte de las actuaciones puntuales e imprevistas que la empresa adjudicataria del contrato debe abordar durante el tiempo de ejecución del mismo, son intervenciones para atender problemas que se producen como resultado de actuaciones delictivas (robos, hurtos, ocupaciones, asaltos a edificios), fruto de actos vandálicos o por incidentes climatológicos (inundaciones, incendios, viento, catástrofes, etc.). En muchos de estos casos, el importe de las intervenciones a realizar por este motivo se cubre a través de las distintas pólizas de seguros del Ayuntamiento de Madrid, aseguradoras que compensan económicamente al adjudicatario aquellos trabajos que hubieran realizado para resolver este tipo de incidencias, lo cual supone otra fuente de financiación para soportar el personal de apoyo al contrato.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal

A los efectos de resolver la cuestión suscitada es preciso referirnos al artículo 100 de la LCSP relativo al presupuesto base de licitación, que indica en el apartado 2 que:

“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.”

Por su parte, el artículo 101.2.c) relativo al valor estimado del contrato dispone que:

“En los contratos de servicios y de concesión de servicios en los que sea relevante la mano de obra, en la aplicación de la normativa laboral vigente a que se refiere el párrafo anterior se tendrán especialmente en cuenta los costes laborales derivados de los convenios colectivos sectoriales de aplicación.”

En el mismo sentido, señala el artículo 102.3 de la LCSP que

“Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto base de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados. En aquellos servicios en los que el coste económico principal sean los costes laborales, deberán considerarse los términos económicos de los convenios colectivos sectoriales, nacionales, autonómicos y provinciales aplicables en el lugar de prestación de los servicios”.

Para el análisis de la cuestión planteada debemos recordar la doctrina seguida por este Tribunal, en concordancia con el resto de Tribunales de resolución de recursos contractuales, sobre la discrecionalidad de la que gozan los órganos de contratación a la hora de elaborar los Pliegos que han de regir la licitación de un contrato administrativo, y en particular, a la hora de fijar el precio del mismo, al ser este un elemento de carácter eminentemente técnico.

En este sentido nos pronunciamos en nuestra resolución 131/2025 de 3 de abril , en la que hacemos referencia a la Resolución del TACRC 1454/2022, de 17 de noviembre:

“Pues bien, respecto de ello, hemos señalado con carácter general, p. ej. en nuestra reciente Resolución 1037/2022, que la fijación del precio constituye una materia de carácter eminentemente técnico, “...en el que, por tanto, resultan relevantes tanto los informes que obren en el expediente como, al fin y al cabo, la discrecionalidad del órgano de contratación, materia como recuerda la Resolución del Tribunal 360/2022: “Como ha declarado reiteradamente este Tribunal, el órgano de contratación disfruta de un amplio grado de discrecionalidad técnica en los aspectos referentes a la determinación del precio del contrato. A título de ejemplo, en la Resolución nº 1394/2021, de 15 de octubre de 2021 (Recurso nº 1317/2021), se señaló que «así lo ha señalado este Tribunal en diversas ocasiones, como en las Resoluciones 964/2020 de 11 de septiembre, 712/2020 de 19 de junio, 237/2017, de 3 de marzo, y 423/2017, de 12 de mayo, entre otras, explicando que “la determinación del precio del contrato

tiene la consideración de criterio técnico y, como tal, está dotado de discrecionalidad técnica". Más concretamente, en la Resolución 237/2017, de 3 de marzo, se dijo que: "... al tratarse de criterios netamente técnicos gozarían de una discrecionalidad, propia de las valoraciones técnicas de los órganos de contratación, en tanto no quede completamente acreditado que se ha incurrido en un error en la apreciación. Podemos decir, finalizando esto que manifestamos que, frente a esa concreción en el precio del ente adjudicador, en el que debemos presumir un acierto propio del que es conocedor de las cuestiones técnicas del contrato que se ha convocado en otras ocasiones, conoce suficientemente éste y los precios a que puede enfrentarse el mercado, estableciendo, dentro de sus potestades propias como tal órgano adjudicador, un precio del contrato que, desde este punto de vista, gozaría de una presunción análoga, a la que tienen las manifestaciones técnicas de los órganos de contratación, cuando se debaten por los licitadores las mismas..." De acuerdo con las anteriores consideraciones, habría que partir del principio de discrecionalidad técnica y de la presunción de acierto que tiene la determinación del precio por parte del órgano de contratación y por ello, de la estimación del valor estimado. El informe remitido a estos efectos por el órgano de contratación debe prevalecer sobre lo alegado por la recurrente»".

Del mismo modo, corresponde a quien impugna dicha determinación la carga de probar que bajo las condiciones económicas propuestas no cabe esperar una concurrencia suficiente y que no estaría garantizada la viabilidad de la correcta ejecución del contrato y aportar el cálculo que lo acredite (Resolución de este Tribunal 179/2018, 20 de junio).

En el caso que nos ocupa, la recurrente fundamenta su recurso en un cálculo incorrecto del PBL y del VEC como consecuencia de no haber incluido en su cálculo los costes salariales del personal que de forma puntual se necesite para la prestación del servicio ante imprevistos que puedan surgir, lo que en definitiva, derivaría en una insuficiencia presupuesta que no cubriría los costes del contrato.

Por tanto, a la vista de la doctrina expuesta, procede analizar las alegaciones de la recurrente con objeto de determinar si ha quedado acreditado que, bajo las condiciones económicas propuestas, no cabe esperar una concurrencia suficiente, no quedando garantizada la viabilidad de la correcta ejecución del contrato.

El presupuesto base de licitación constituye el límite del gasto que puede comprometerse para la ejecución del contrato en los términos del artículo 100 de la LCSP; y el valor estimado del contrato se calcula conforme al artículo 101 de la LCSP como el importe total pagadero, según estimaciones razonables, incorporando los conceptos que legalmente procedan.

El objeto del debate se centra en la pretensión de la recurrente de que se debería cuantificar como parte de los costes directos aquel personal que no tiene dedicación exclusiva al contrato y que constituiría una supuesta plantilla adicional a la estimada en los costes salariales de la memoria económica.

En el expediente se ha cuantificado el personal de uso exclusivo/mínimo adscrito al contrato porque constituye el núcleo estructural de la prestación ordinaria y su coste es objetivo y se encuentra ponderado debidamente en la memoria económica del expediente, lo que resulta coherente con el desglose del presupuesto exigido por el artículo 100 de la LCSP cuando los costes laborales forman parte del precio en base al Convenio de aplicación del mismo.

Por otro lado, se han contemplado unos gastos generales del 13 % y 6 % de beneficio industrial, que suponen unos márgenes muy prudenciales que podría absorber su supuesto déficit en este complemento.

En dichos gastos indirectos haya que incluir los gastos del personal de estructura o de plantilla de la empresa licitadora que de “forma puntual” tenga que adscribir al servicio en caso coyunturales pero lo que no se puede es incluir en el PBL la totalidad de los gastos salariales del personal no adscrito al contrato de forma fija sino de forma eventual y cuyo coste queda cubierto con el abono de gastos indirectos a la par del incremento previsto en los mismo como consecuencia de la baja en el precio de licitación, tal y como explica en su informe de manera detallada el órgano de contratación.

En consecuencia, no ha quedado acreditada la insuficiencia presupuestaria para atender los costes laborales, por lo que el cálculo del PBS y del VEC es ajustado a Derecho, procediendo 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 ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE MANTENIMIENTO INTEGRAL Y SERVICIOS ENERGÉTICOS (AMI) contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de “*Mantenimiento de diversos edificios y bienes adscritos al Área de Gobierno de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad*”, Expediente 300/2025/02690, licitado por el Área de Gobierno ,de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad del Ayuntamiento de Madrid.

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal el 8 de enero de 2026 de 2025 mediante acuerdo MMCC nº 04/2026.

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