

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

En Madrid, a 16 de abril de 2026.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de MAINJOBS INTERNACIONAL EDUCATIVA Y TECNOLÓGICA, S.A.U., contra los pliegos que rigen la licitación del contrato denominado “*Contrato mixto de servicios y suministro para la transcripción de voz y estructuración de informes en Centros de Atención Primaria basado en Inteligencia Artificial, con cargo al Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia del Gobierno de España-financiado por la Unión Europea-Nextgeneration EU (C11.I03.P14.S13)*”, licitado por la Consejería de Digitalización. número de expediente A/SER-000964/2026, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados el 5 de marzo de 2026 en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid; y el 16 de marzo de 2026 en el Boletín Oficial 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 de contrato asciende a 1.441.600,00 euros y su plazo de duración será de tres meses.

A la presente licitación se presentaron siete ofertas, entre ellas no se encuentra la recurrente.

Segundo. - El 18 de marzo de 2026 MAINJOBS INTERNACIONAL EDUCATIVA Y TECNOLÓGICA, S.A. (en adelante MAINJOBS), presenta recurso especial en materia de contratación en el Registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, que tiene entrada en este Tribunal al día siguiente, solicitando la anulación de diversas cláusulas de los pliegos.

El 24 de marzo de 2026 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, (LCSP) solicitando la desestimación del recurso.

Tercero. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por acuerdo sobre medidas provisionales adoptado por este Tribunal mediante la Resolución MMCC 056/2026, de 26 de marzo, 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 un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. Sin embargo, no se ha presentado alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - De conformidad con 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, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

Segundo. - Es preciso realizar un análisis sobre la legitimación de la recurrente para interponer el presente recurso especial en materia de contratación, toda vez que no ha presentado oferta a la presente licitación.

Este Tribunal tiene acordado como criterio interpretativo de la legitimación del recurrente no licitador, el análisis del perjuicio que le causen al recurrente las cláusulas de los pliegos impugnadas, sin atender a la presentación o no de proposición.

Dicho criterio se basa fundamentalmente en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE de 28/11/2018, asunto C-328/17, ECLI: EU:C:2018:958) que se enmarca en el artículo 1.3 de la Directiva 89/665/CEE, sobre el procedimiento de recurso en contratación pública, que señala que *“Los Estados miembros velarán por que, con arreglo a modalidades detalladas que ellos mismos podrán determinar, los procedimientos de recurso sean accesibles, como mínimo, a cualquier persona que tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato y que se haya visto o pueda verse perjudicada por una presunta infracción.”*

La propia jurisprudencia citada del TJUE entiende legitimado al operador económico que no ha presentado oferta si impugna cláusulas de los pliegos que le impiden dicha presentación, incluyendo no solo las condiciones de solvencia de la empresa o aptitudes para contratar, sino también aquellas cláusulas que le impidan presentar una oferta viable y justificada, en condiciones de igualdad con el resto de licitadores.

En consecuencia, la legitimación en estos supuestos debe analizarse caso por caso. En el presente supuesto, el recurso se fundamenta en cuatro motivos de oposición:

I. Inviabilidad financiera acreditada: El presupuesto de infraestructura cloud es matemáticamente insuficiente según datos de mercado verificados y el Pliego de Prescripciones Técnica (PPT), pone una obligación de OPEX ilimitado sin techo

contractual.

II. Inviabilidad técnica y organizativa: contradicción matemática entre las 18.000 horas estimadas y el plazo de ejecución de 2 meses, y uso de perfiles profesionales inadecuados al objeto del contrato.

III. Exigencia de conformidad con el Reglamento (UE) 2024/1689 de IA antes de su entrada en vigor de la obligación: restricción desproporcionada e injustificada.

IV. Traslado desproporcionado e incuantificable de riesgo técnico y financiero. El Anexo I del PPT acredita que APMADRID carece de API de escritura documentada y opera sobre tecnología con más de 16 años de obsolescencia.

La recurrente fundamenta su legitimación, para presentar este recurso, en que opera en el mercado de soluciones tecnológicas avanzadas para el sector de la salud y servicios públicos, y tiene interés legítimo en concurrir a la presente licitación. A lo anterior añade, que las deficiencias detectadas en los pliegos le generan un perjuicio directo al impedir la presentación de una oferta técnica y económicamente viable en igualdad de condiciones.

Lo anterior nos lleva a hacer una reflexión, en primer lugar, sobre los motivos de impugnación II, III y IV.

En el motivo de impugnación II la recurrente refiere que el PCAP estima un total de 18.000 horas de trabajo, desglosadas en seis categorías de perfil. Al respecto realiza la recurrente unos cálculos indicando que en el plazo que se debe ejecutar el contrato se necesitarían 56 ingenieros coordinados en paralelo, lo que llevaría a una imposibilidad organizativa. Además, discrepa de los perfiles que se indican en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP).

En el segundo motivo oposición, argumenta la recurrente por qué considera desproporcionada la exigencia de que la solución ofertada tenga que ser conforme

con el Reglamento (UE) 2024/1689 de IA, antes de su entrada en vigor.

En el IV motivo de impugnación, refiere que el Anexo 1 del PPT, revela una situación técnica que, en términos jurídicos, hace materialmente imposible la ejecución de las prestaciones más críticas del contrato sin incurrir en riesgos financieros y técnicos que no pueden ser razonablemente asumidos, ni cuantificados por ningún licitador en el momento de presentar su oferta.

A juicio de este Tribunal, ninguno de estos motivos de impugnación, habrían impedido a la recurrente presentar oferta, pues se refieren a una mera cuestión de estrategia empresarial a la hora de desarrollar la solución a ofertar. Como señala el órgano de contratación *“Es responsabilidad del licitador gestionar el equipo requerido y asignar personal en paralelo real y continuo sobre el mismo. La metodología de trabajo necesaria para la realización del contrato (por ejemplo, células ágiles, Scrum, marcos Kanban...) que permitan absorber la carga de trabajo en el tiempo pactado debe ser propuesta del licitador”*.

A la misma conclusión hemos de llegar sobre lo alegado por la recurrente en cuanto al traslado desproporcionado del riesgo técnico y financiero o la aplicación del Reglamento (UE) 2024/1689, pues ninguna de estas cláusulas le han impedido presentar oferta en condiciones de igualdad con el resto de licitadores.

Cuestión diferente es el motivo de impugnación I, que versa sobre la supuesta insuficiencia del presupuesto base de licitación, pues lógicamente no se puede presentar una oferta económica viable si el presupuesto es insuficiente.

Por tanto, este Tribunal legitima a la recurrente respecto del primer motivo de impugnación, y no la considera legitimada para los tres motivos de impugnación restantes, pues éstos no le impedían presentar una oferta en igualdad de condiciones con el resto de licitadores.

No obstante, si el primer motivo de impugnación fuese estimado, admitiríamos la

legitimación a la recurrente para la impugnación del resto de motivos, pues no se puede pretender que ante la estimación de este motivo se le hubiese exigido presentar oferta sin que la misma hubiese sido viable económicamente.

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues los pliegos fueron publicados el 5 de marzo de 2026, interpuesto el recurso el día 18 del mismo mes, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP, no siendo de aplicación a este supuesto lo dispuesto en el artículo 58.1.a) del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, pues está limitado a la impugnación de la adjudicación del contrato.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra los pliegos de un contrato mixto de suministro y servicios, calificado 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 el objeto del contrato exige expresamente que el adjudicatario suministre la infraestructura y las soluciones de nube pública para la operativa del proyecto, y el PPT requiere la provisión de infraestructura de nube pública capaz de procesar, en tiempo real y con baja latencia, la transcripción de voz proveniente de un mínimo de 2.500 puestos de micrófono distribuidos por los Centros de Atención Primaria de la Comunidad de Madrid. Las licencias públicas deben entregarse en una cuenta a nombre de la Dirección General de Salud Digital (DGSD).

Además, el PPT exige que dichos créditos de nube pública sean titularidad de la

DGSD, explicitando que esta obligación opera “...*sin estar condicionados a ningún tipo de consumo mínimo*”.

A juicio de la recurrente, esta configuración del PPT supone una gravedad jurídica al suprimir cualquier tope de consumo. El PPT configura una obligación de suministro de créditos cloud de volumen indeterminado e ilimitado a cargo del adjudicatario. En el contexto de una infraestructura GPU cuyo coste mensual mínimo supera los 110.000 euros, la cláusula “*sin consumo mínimo*” no acota el riesgo financiero del adjudicatario: lo hace jurídicamente ilimitado. Ningún sistema de precios, ningún plan de negocio y ningún análisis de viabilidad puede absorber una obligación de suministro de bienes de coste variable sin techo. Esta cláusula, considerada conjuntamente con el presupuesto consignado de 29.074 euros, convierte el contrato en lo que en términos financieros se denomina una posición corta descubierta sobre costes operativos: el adjudicatario asume toda la variabilidad al alza sin límite ni compensación.

Continúa la recurrente señalando en sus alegaciones que el PCAP consigna un importe de 29.074 euros (sin IVA) bajo la partida “*Infraestructura*” en el desglose de licencias; y defiende que los precios de mercado verificados a fecha 18 de marzo de 2026 mediante la plataforma *CloudPrice* (cloudprice.net) para las instancias GPU estándar —Microsoft Azure ND96asr_v4 y AWS p4d.24xlarge, ambas equipadas con 8x NVIDIA A100— demuestran una incoherencia aritmética (realiza unos cálculos al respecto).

Esta incoherencia no constituye una mera discrepancia metodológica de la Administración en la valoración del mercado: es una contradicción aritmética demostrada mediante evidencia documentada de precios de mercado. La Memoria Económica justifica el Presupuesto Base de Licitación (PBL), apelando a las tarifas de Madrid Digital para perfiles TIC, pero dichas tarifas cubren exclusivamente el coste por hora de perfiles profesionales de desarrollo de software. El coste operativo de clústeres de GPUs de alto rendimiento en nube pública es una categoría de gasto de naturaleza radicalmente distinta, que la Memoria Económica ni siquiera menciona como categoría de coste.

2- Alegaciones del órgano de contratación.

Defiende el órgano de contratación que el PBL se ha calculado con estricto cumplimiento de los artículos 100 y 116.4 d) de la LCSP, tomando como referencia los precios actualizados del mercado.

La recurrente alega una inviabilidad basada en cotizaciones externas “*on-demand*”, obviando que el contrato se rige por el principio de riesgo y ventura del contratista (cláusula 19 del PCAP y artículo 197 LCSP), lo que obliga al licitador, como experto profesional, a optimizar técnicamente su solución y créditos cloud.

Además, destaca el órgano de contratación que el presupuesto de licitación de licencias, por importe de 448.000 euros, tiene carácter global y permite un margen de gestión y dimensionamiento para el suministro de herramientas de inteligencia artificial basadas en LLM y sistemas de voz, dentro de la arquitectura técnica que estime más eficiente. De forma adicional el hecho que se *opere “... sin estar condicionados a ningún tipo de consumo mínimo”* no puede interpretarse, por sí sola, como la imposición de una obligación ilimitada sin techo contractual.

Sexto. Consideraciones del Tribunal.

Alega la recurrente que el presupuesto de infraestructura cloud, que según se determina en el PCAP asciende a 29.074 euros, es insuficiente. Al respecto realiza unos cálculos para concluir que esta partida debería ser entre 10,7 y 15,2 superior.

A ello opone el órgano de contratación, que el licitador como experto profesional ha de optimizar técnicamente su solución y créditos cloud. Además, destaca que el presupuesto de licitación para las licencias, cuyo importe asciende a 448.000 euros, tiene carácter global y permite un margen de gestión y dimensionamiento para el suministro de herramientas. Asimismo, señala que el contrato se ejecuta a riesgo y ventura del contratista.

A la vista de las posiciones de las partes, procede remitirnos al artículo 100 de la LCSP que establece:

“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”.

Consta en el PCAP el presupuesto base de licitación desglosado, indicando para el suministro de licencias un importe de 448.000 euros y para servicios 993.600,00 euros.

El importe de suministro de licencias queda desglosado en los siguientes conceptos: herramienta LLM (85.200,00 euros); Sistema de reconocimiento de voz (184.014,00 euros); Apps generales + Base de datos (66.000,00 euros); Entornos de desarrollo y preproducción (35.712,00 euros); suponiendo todos estos conceptos un total de 400.000 euros, a los que se añade un 6 % de gastos generales y otro 6 % de beneficio industrial.

Como se puede observar, la recurrente cuestiona la suficiencia de una pequeña parte del presupuesto base de licitación referente al suministro de licencias, esto es la infraestructura cuya cuantía asciende a 29.074 euros, pues dentro del suministro de licencias existen diferentes conceptos. Sin embargo, esta discrepancia que plantea la recurrente se basa en sus propios cálculos, pero además, como señala el órgano de contratación el presupuesto de las licencias tiene carácter global y permite un margen de gestión y dimensionamiento para el suministro de herramientas de inteligencia artificial basadas en LLM, y sistemas de voz dentro de la arquitectura técnica que estime más eficiente.

Llama la atención que la recurrente alegue insuficiencia presupuestaria, cuando a la presente licitación se han presentado 7 ofertas, lo que pone de manifiesto, al menos indiciariamente, que el presupuesto es conforme con los precios de mercado.

De acuerdo con lo expuesto, se desestima esta alegación de la recurrente.

Desestimada la anterior pretensión, de acuerdo con lo indicado en el fundamento de derecho segundo, no procede entrar a conocer el resto de cuestiones planteadas por MAINJOBS.

En consecuencia, se desestima el recurso interpuesto.

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

ACUERDA

Primero. - Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de MAINJOBS INTERNACIONAL EDUCATIVA Y TECNOLÓGICA, S.A.U., contra los pliegos que rigen la licitación del contrato denominado *“Contrato mixto de servicios y suministro para la transcripción de voz y estructuración de informes en Centros de Atención Primaria basado en Inteligencia Artificial, con cargo al Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia del Gobierno de España-financiado por la Unión Europea-Nextgeneration EU (C11.I03.P14.S13)”*, licitado por la Consejería de Digitalización. número de expediente A/SER-000964/2026.

Segundo. - 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.

Tercero. - Dejar sin efecto la suspensión adoptada por este Tribunal mediante la Resolución MMCC056/2026, de 26 de marzo, prevista en el artículo 53 de la LCSP.

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