

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

En Madrid, a 30 de abril de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de ALBIE S.A., contra los pliegos de condiciones que regirán el procedimiento de licitación del contrato denominado “*Contrato mixto de servicios y concesión de servicios: explotación de servicio de cafetería en el Hospital Clínico San Carlos*”, número de expediente CSPA 2025-4-267 (A/SER-009030/2026), licitado por el mencionado hospital, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados el día 10 de marzo de 2026 en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) así como 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 y sin división en lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 1.947.470 euros y su plazo de duración será de tres años.

El plazo de licitación finalizó el 13 de abril de 2026, habiéndose presentado 4 ofertas, entre las que no se encuentra el recurrente.

Segundo. - El 30 de marzo de 2026 la representación legal de ALBIE S.A. (ALBIE), presenta en el Registro General de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal al día siguiente, recurso especial en materia de contratación en el que solicita la anulación de los pliegos de condiciones por distintos motivos que considera que los invalidan.

Tercero. - El 6 de abril de 2026 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 (LCSP).

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por Resolución Nº 67/2026 sobre medidas provisionales adoptado por este Tribunal el 9 de abril de 2026, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los interesados en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndole un plazo, de 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, determinar la legitimación del recurrente. 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”*.

Se ha de destacar que en la documentación remitida por el órgano de contratación consta la relación de licitadores que han presentado oferta, sin que entre ellos figure la recurrente.

Como ya hemos indicado en anteriores resoluciones, (vid Resolución 81/2025, de 27 de febrero o 169/2025 de 8 de mayo), 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 este mismo sentido, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) en su Resolución 967/2015, de 23 de octubre, reiterada en la 809/2019 de 11 de julio señaló que: *‘El recurso debe ser inadmitido también por falta de legitimación activa, pues la entidad ya no va a poder tomar parte en el procedimiento de contratación, no impidiéndole -como ya hemos visto anteriormente- el motivo de su impugnación de los pliegos licitar al procedimiento que ahora recurre. Este Tribunal ha resuelto ya en diferentes resoluciones sobre la legitimación del recurrente que no participa en el procedimiento de contratación, admitiéndola excepcionalmente (por todas, Resolución 924/2015, de 9 de octubre) cuando el motivo de impugnación de los pliegos impide al recurrente participar en un plano de igualdad en la licitación (Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 5 Junio 2013), circunstancia esta que no es el caso ahora examinado.*

Así pues, para admitir legitimación para recurrir los pliegos que rigen una licitación resulta necesario que el recurrente haya participado en la licitación o se haya visto

impedido de hacerlo en base a las restricciones introducidas en los pliegos objeto de recurso, pues no resulta admisible un recurso en materia de contratación basado en un mero interés en la legalidad abstracta del procedimiento de licitación, no admitiéndose una acción popular en esta materia.”

En el presente supuesto el 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.

ALBIE alega que está interesado en participar en la presente licitación y que se ve afectada por el desequilibrio económico que plantea el contrato, toda vez que desconoce el estudio de viabilidad de la concesión de servicios y ni siquiera está calculado, ni el valor estimado, ni desglosado el presupuesto base de licitación, motivo por el cual no puede ofrecer una oferta económica viable y justificada. Así mismo considera, que el documento de listado de personal a subrogar no contiene todos los datos que dispone el artículo 130 de la LCSP, ni ha puesto el órgano de contratación, a disposición de los potenciales licitadores, la totalidad de la información necesaria para incluir en la proposición a la contratación.

De acuerdo con la doctrina expuesta, este Tribunal considera que la recurrente se encuentra legitimada para interponer el presente recurso, en tanto que manifiesta que se ve afectada por el presupuesto base de licitación.

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 10 de marzo de 2026 e interpuesto el recurso, en este Tribunal, el 30 de marzo de 2026, 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 contrato mixto en el que predomina el contrato de servicios y 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.

ALBIE plantea en su recurso distintos motivos para solicitar su nulidad.

1.1 Preponderancia del contrato de servicios sobre el contrato de concesión de servicios

Considera que en este contrato mixto se ha vulnerado las reglas establecidas para la determinación en un contrato con prestaciones distintas, a fin de definir que tramitación corresponde. Basa su argumentación en dos líneas; la primera, que en los criterios de adjudicación la puntuación relativa a la concesión de servicios es más importante que la relativa al contrato de servicios. La segunda, la falta de cálculo del presupuesto base de licitación y valor estimado de la parte de la concesión.

1.2 Falta de estudio de viabilidad de la concesión de servicios.

El recurrente considera que la incorporación de un estudio de viabilidad económica ante una concesión de servicios, es un documento preceptivo y además de vital importancia para poder presentar una oferta válida y justificada. Sin embargo, en los pliegos de condiciones solo se hace una mención en la cláusula primera apartado 5 al presupuesto base de licitación en la parte de contrato de servicios y una aportación de 484.000 euros para gastos en infraestructura y equipamiento.

Así en función de lo determinado en el pliego y considerando que la prestación principal es el contrato de servicios el análisis de costes que calcula ALBIE por el periodo de duración del contrato, tres años, es el siguiente:

INGRESOS

Ingresos contrato de servicios (período inicial) (IVA no incluido)	1.168.842,27 €
Ingresos contrato concesión de Cafetería público y personal:	Sin determinar, la página 5 del PCAP lo establece La Administración no garantiza a la concesionaria una remuneración fija o rentabilidad mínima, ni que vaya a recuperar todos los costes en los que incurra. Por lo tanto, el riesgo operacional se transfiere al adjudicatario junto con el derecho de explotación de los servicios, puesto que implica un riesgo de exposición a las incertidumbres del mercado y que, en este caso concreto, abarca el riesgo de demanda que depende de la demanda real que hagan los usuarios de los servicios objeto del contrato.
COSTES DIRECTOS	
Canon concesional (período inicial del contrato IVA no incluido)	97.368,18 €
Inversión en infraestructura y equipamiento (período inicial IVA no incluido)	400.000,00 €
Coste RRHH (base cotización listado página 30 PCAP). Se ha tenido en cuenta que el listado publicado ya incorpora la subida de convenio de 2026	Año corriente listado= Año 1: 1.630.965,32 €
	Año 2 (subida media convenio últimos 5 años 3,5%): 1.688.049,11 €
	Año 3 (subida media convenio últimos 5 años 3,5%): 1.747.130,83 €
TOTAL, RRHH PERIODO INICIAL	5.066.145,26 € (hay que tener en cuenta que este coste no sabemos si incluye o no la seguridad social que supone un incremento del 32,15%, los complementos salariales o la sustitución de absentismo y vacaciones ya que es un servicio de 365 días al año)
COSTE DE MATERIA PRIMA: Es imposible determinar el coste de Materia prima de los ingresos de cafetería, pero si podemos por índices genéricos determinar el de servicio de manutención.	40% de los ingresos en cafetería de personal 36% en cafetería de público 42% en manutención: 490.913,37 € (*) ver nota abajo Habría que tener en cuenta la inflación interanual de los alimentos que en el último año se situó en un 2,3% según el INE

SUMINISTROS	<i>Apartado 11 PPT: Serán por cuenta del adjudicatario los consumos de agua, gas, electricidad, WIFI, telefonía y cualquier otro fluido necesario para el desarrollo de la actividad que se efectúen en los locales. A este efecto, el adjudicatario instalará los equipos de medida que el Hospital determine, o bien se efectuará medición objetiva por parte del</i>
	<i>Servicio Técnico del Centro. Es imposible de computar al depender no solo del consumo medio de dos cafeterías y una cocina industrial, sino que hay que computar el coste de instalación de unos equipos de medida que en un futuro determinará el Hospital pero que hoy no conocemos dichos equipos y por tanto son imposibles de costear. Tengamos en cuenta que estos costes están sujetos a grandes oscilaciones más con el conflicto bélico reciente, lo que podría llegar a incrementar un 30% su coste en un período tan largo.</i>
<i>Vajilla menaje</i>	<i>No existe una valoración en el pliego, pero debe aportarla y reponerla el adjudicatario. No hay inventario ni petición de unos mínimos en el pliego. (página 13 PPT)</i>
<i>Mantenimiento de locales, instalaciones y equipos</i>	<i>Para costear el mantenimiento según establece el apartado 8 del PPT establece unos planos en el Anexo 12 (en los que prácticamente no se distingue nada) y el equipamiento se establece en el anexo 4: en este anexo se listan una serie de equipos sin marca ni año de adquisición ni estado de conservación por lo que es imposible determinar un coste aproximado de este apartado.</i>
COSTES INDIRECTOS	
GASTOS GENERALES	<i>Imposible de determinar irá entre un 12-13% del presupuesto total de ingresos del contrato</i>
BENEFICIO INDUSTRIAL	<i>No aparece en ningún lugar del pliego.</i>

De dichos cálculos, el resultado es un contrato de viabilidad económica imposible ya que la diferencia entre ingresos y gastos es inviable tanto para el contrato de servicios como para la concesión del servicio:

- Ingresos: 1.168.842,27 euros.
- Costes conocidos (RR.HH., inversión, canon y mp de servicio de manutención y donantes: 11.617.940,25 euros.

- Diferencia: -10.449.097,98 euros.

Concluyendo en este apartado que, teniendo en cuenta el texto de la documentación publicada, estos datos suponen que, a falta de incorporar costes ciertos pero indeterminados, el licitador asume un riesgo y ventura superior a los 10.449.097,98 euros lo que supone un 893,96 % del presupuesto base de licitación.

Ante esta situación, ALBIE manifiesta que solicitó al órgano promotor de la contratación el estudio de viabilidad, siendo negada su entrega alegando que contenía datos económicos y de gestión del actual contratista.

Compara otro procedimiento de concesión del servicio de cafetería de hospitales, donde sí se realiza y publicita dicho estudio de viabilidad.

1.3 Nulidad del cálculo del presupuesto base de licitación y del valor estimado del contrato

Considera ALBIE que se ha obviado lo establecido en los artículos 100 y 101 de la LCSP en relación al cálculo del presupuesto base de licitación y valor estimado del contrato. La falta de datos sobre cómo se han calculado estas dos magnitudes económicas es un nuevo incumplimiento legal que genera incertidumbre, es un claro ejemplo de falta absoluta de transparencia con un solo beneficiario posible. La falta de determinación de los ingresos de ambas prestaciones, en lo que se refiere al presupuesto base de licitación y valor estimado puede afectar a la publicidad adecuada de la licitación haciendo que este contrato pueda ser desconocido para potenciales licitadores.

El cálculo de la diferencia entre los costes del contrato, destacados por el pliego simplemente en el apartado de recursos humanos, y el presupuesto base de licitación es un desequilibrio casi del 75 % ya que mantener al personal subrogable supone un

coste tres veces superior al presupuesto base de licitación. Lo que refleja un contrato inviable económicamente.

La importancia de la determinación del valor estimado es extrema ya que condiciona el procedimiento de licitación, la publicidad exigida.

1.4 Información relativa al personal con derecho a subrogación

El recurrente pone de manifiesto que el listado de personal anexo al PCAP carece de los datos que enumera el artículo 130 de la LCSP. Especial énfasis pone en la ausencia del salario bruto de cada trabajador, pues en vez de consignar este dato, recurren a incorporar la base imponible de cada trabajador a efectos de cotizaciones a la Seguridad Social.

Dicho listado además, no es correcto, pues muchos de los puestos de trabajo allí plasmados cuentan con jornada de 40 horas y base imponible inferior al salario mínimo interprofesional.

Esta falta de datos unida al inexistente desglose del presupuesto base de licitación conlleva el desconocimiento de otros datos esenciales para formular una propuesta económica, como son las pagas extraordinarias, el absentismo o las vacaciones que correspondan a estos trabajadores.

1.5 Ausencia de entrega de planos de los locales

ALBIE pone de manifiesto que, junto con los pliegos de condiciones se deberían haber incluido planos sobre los locales y zonas de estos que requiere de reforma. En lugar de esta documentación se realiza una visita obligatoria a las instalaciones de una hora y media, tiempo totalmente insuficiente para medir, adecuar y proyectar las reformas a realizar.

Destaca la solicitud de ampliación del plazo de licitación que en la misma visita se planteó y que el servicio promotor de la contratación considero innecesaria.

1.6 Inadecuado procedimiento de licitación.

Considera ALBIE, que no estando probado que el contrato de servicios tenga mayor preponderancia económica en este contrato mixto, el procedimiento de licitación que debería haberse utilizado es el procedimiento restringido.

Así mismo en base a los CPV determinados en el PCAP :

- 55322000-3
- 55330000-2

Se remite a la Disposición adicional 36 de la LCSP que establece: *“Convocatoria de la licitación de contratos de concesión de servicios especiales del anexo IV.*

Los órganos de contratación que celebren contratos de concesiones de servicios especiales del anexo IV utilizarán como medio de convocatoria de licitación un anuncio de información previa que deberá tener el contenido establecido en el anexo III. B. Sección 3. Estos anuncios se publicarán en el «Diario Oficial de la Unión Europea» y en el perfil de contratante.”

Luego los CPVS comprendidos ente el CPV 55100000-1 A 55410000-7 se consideran incluidos en el grupo de contratos de concesión de servicios especiales.

55322000-3 Servicios de elaboración de comidas

55330000-2 Servicios de cafetería

En base a todo ello, tampoco se ha publicado el anuncio de información previa que prevé la DA 36 de la LCSP

1.7 Solicitud de nulidad del procedimiento de licitación

Considera la recurrente que estamos ante un claro caso de nulidad de actuaciones según se determina en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en concreto en los apartados:

- c) Los que tengan un contenido imposible.
- e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

Concluyendo que: *“Esta licitación vulnera el principio de igualdad de trato, ya que mientras unos licitadores tienen una información confusa que concluye la inviabilidad económica del contrato, existe un licitador que conoce el valor estimado y los costes reales imputables a la prestación, disponiendo de acceso a los espacios con los pliegos publicados, concretamente desde el día 10/03/2026, es decir 23 días antes que el resto de licitadores, con las consecuencias que ello conlleva.*

Siendo el órgano de contratación el que tiene la responsabilidad de velar por el respeto del principio de igualdad en cada fase del procedimiento, es precisamente el que genera la diferencia”.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

1.1 Determinación de la prestación principal

El órgano de contratación en este motivo de recurso alega, de contrario, que existe jurisprudencia que avala la posición de que la prestación principal en los contratos mixtos han de determinarse en el marco de un examen objetivo del conjunto del contrato, al identificar las obligaciones esenciales del mismo. En este sentido lo afirma la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 21 de febrero de 2008, “Comisión de las Comunidades Europeas contra República Italiana” (Asunto C-412/04).

Tal y como se recoge en el informe de necesidad de la contratación el Hospital pretende realizar un contrato en el que en los mismos espacios físicos (los destinados a ambas cafeterías del centro) se utilicen para la ejecución de ambas prestaciones (servicio de manutención a personal sanitario de guardia y donantes de sangre y al resto de posibles clientes, sean sanitarios o pacientes del hospital o cualquier otra persona) y con el mismo personal.

El HOSPITAL expone en forma de pregunta los motivos que le han llevado a considerar el contrato de servicios como el de prestación principal:

“De lo anterior cabría preguntarse ¿Cuál de estas prestaciones es imprescindible (principal) para el hospital y cuál sería la accesoria? Sin duda alguna, el Centro está obligado a proporcionar el Servicio de manutención de aquellos profesionales que prestan sus servicios en el hospital 24 horas al día, de igual forma que es una norma estándar en los centros de donación ofrecer comida y bebida al donante tras la extracción. Aunque no es una "obligación" legal en el sentido de que el donante deba ser forzado a comer, constituye una recomendación de salud esencial y un protocolo de seguridad obligatorio para el centro.

Sin embargo ¿podría este centro no ofrecer un servicio de cafetería para el resto de trabajadores (que no están obligados en el centro a prestar sus servicios más allá de su jornada ordinaria) o a los familiares y acompañantes de los pacientes? La respuesta sin duda es afirmativa, puesto que hay alternativas a esta prestación, desde optar exclusivamente por servicios de vending, hasta que los propios trabajadores se provean de sus propios alimentos y bebidas y los consuman en las salas de descanso que el hospital tiene habilitadas para ello (y que son muy utilizadas por las personas trabajadoras del centro) hasta acceder a los múltiples servicios de restauración (bares, restaurantes y cafeterías) ubicados en el entorno próximo al hospital.

Bajo este punto de vista, no cabe duda que la prestación principal de este contrato la constituye el Servicio y no la concesión de un servicio de explotación de las cafeterías del centro”.

Se opone abiertamente a la interpretación que realiza el recurrente sobre la determinación de la prestación principal basada en los criterios de adjudicación.

Añadiendo que, por todos los motivos alegados: *“el Presupuesto Base de Licitación (PBL) se ha fijado exclusivamente respecto de la prestación del servicio, esto es, la*

alimentación del personal de guardia y donantes, que, por otra parte, constituye la única parte del contrato que genera gasto directo para la Administración. Esta delimitación es plenamente conforme con el artículo 100.1 LCSP, que define el PBL como el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, y no como un reflejo del conjunto de costes del adjudicatario. Por el contrario, la explotación de las cafeterías se articula como concesión de servicios, siendo retribuida directamente por los usuarios y sujeta a riesgo operacional, sin que la Administración asuma obligación alguna de compensar costes, garantizar ingresos o asegurar rentabilidad”.

1.2 y 3 Falta de estudio de viabilidad económica

Considera el Hospital que el artículo 100 de la LCSP no persigue un listado exhaustivo de los costes de un contrato, sino que persigue garantizar que el presupuesto base de licitación es adecuado y suficiente.

Así en este caso se ha desglosado el gasto que supondrá el contrato de servicios de forma pormenorizada y se han dado los suficientes datos para calcular el beneficio de la concesión.

Indica que no puede ni debe solicitar al actual concesionario, el cual es el mismo desde hace 26 años, sus cuentas de resultados o de explotación de su negocio y hacerlas públicas.

En ausencia de esa posibilidad se incorpora la siguiente información:

- Gastos de RRHH subrogables.
- Inversiones mínimas tanto en cuantía como detalladas.
- Canon de explotación.
- Instalaciones y maquinaria de que dispondrán en plano y en visita.
- Porcentaje sobre el total de los productos mínimos exigidos y sus precios máximos tanto para personal como público.

- Mínimos en la oferta que presenten tanto en variedad composición de menús como en dietas especiales.
- Criterios que se valorarán.

En la memoria del Hospital:

- Número de empleados (actualizados y desglosados en la web de la CAM)
- Número de camas
- Estancia media
- Número de intervenciones quirúrgicas
- Número de consultas
- Número de partos
- Número de intervenciones en CMA
- Servicios que alberga el Hospital

A partir de estos datos se puede elaborar la propuesta económica para el canon por la explotación de la cafetería, junto con los gastos en materia prima, salarios, posibles franquicias, menaje y utensilios y cualquier otro tipo de gasto necesario para la prestación del servicio de cafetería.

Concluye el hospital: *“la ausencia de un cuadro económico detallado no determina, por sí sola, una imposibilidad objetiva de preparar oferta, en la medida en que los pliegos fijan precios máximos unitarios para cada una de las prestaciones objeto de remuneración por la Administración, permitiendo a los potenciales licitadores conocer con precisión el alcance económico de la obligación asumida en la parte del contrato sujeta a precio”.*

1.4 En relación con el personal con derecho a subrogación

El Hospital trae a colación el textual del artículo 130 de la LCSP. Su interpretación sobre el contenido del artículo y la información suministrada es que esta es suficiente, pues a partir de la base de cotización cualquier empresario del ramo puede obtener el

suelo íntegro de cada puesto de trabajo. Admite la falta de actualización de los salarios, ya que el listado proporcionado por el actual contratista se elaboró en 2024.

Asume que: “la hipotética falta de indicación del salario bruto anual o de la desagregación por género no puede considerarse causa de nulidad de los pliegos, ya que el objeto del contrato no consiste en la prestación de un servicio cuyo coste principal sea asumido y retribuido directamente por la Administración. En este caso, el Hospital no contrata personal ni abona salarios, sino que remunera determinadas prestaciones concretas (ingestas de guardia, donantes y eventos) a precios unitarios previamente fijados. Los costes salariales forman parte del riesgo empresarial asumido por el adjudicatario en el marco de la concesión de servicios, sin que exista obligación legal de que el presupuesto base de licitación cubra íntegramente dichos costes”.

1.5 Ausencia de entrega de planos y ampliación del plazo de licitación

El órgano de contratación refiere que el plazo de licitación concedido es el resultado de aplicar el artículo 156 de la LCPS, por lo que no hay razón alguna para ampliar dicho plazo. En cuanto a la necesidad de haber anexado los planos de las instalaciones, menciona que en la visita obligatoria uno de los potenciales licitadores le requirió de esto planos en formato AutoCAD y le fueron enviados por correo electrónico, acción que podría haber solicitado también el recurrente.

1.6 En relación a los CPV determinados en el PCAP

Manifiesta el órgano de contratación que los códigos CPV referidos en el Anexo IV de la LCSP, se utilizan para identificar servicios sociales, culturales, de salud y educativos con un régimen especial de contratación (artículo 165 LCSP). Se aplican en licitaciones de servicios a las personas con umbrales más altos, primando la calidad (mínimo 51 % de puntuación) sobre el precio (En este contrato el criterio precio tiene un peso de 70 puntos). Es decir, son servicios dirigidos directamente a las personas en su dimensión social, sanitaria o comunitaria, no actividades económicas

accesorias. Considera que este contrato mixto en relación con su prestación de servicios tiene como objeto principal la preparación y venta de alimentos y bebidas, así como la gestión de un espacio de restauración.

Estas actividades encajan en CPV como: Servicios de cafetería / restauración (55330000-2, 55510000, etc.) por ser servicio de carácter comercial/hostelero, no sociales. Lo mismo se puede aplicar a la prestación de concesión de servicios.

Concluye: *“Los CPVs de este contrato, no se encuentran incluidos en los CPV del Anexo IV de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, ya que su objeto se corresponde con servicios de restauración y hostelería (CPV 55300000 y ss.), que tienen naturaleza económica y mercantil. Dichos servicios no presentan carácter social, sanitario o asistencial, ni están dirigidos a la prestación directa a las personas en los términos previstos en el Anexo IV, sino que constituyen actividades accesorias o complementarias respecto del servicio público sanitario, por lo que quedan fuera de su ámbito de aplicación”.*

Sexto.- Consideraciones del Tribunal.

El contrato objeto de recurso se trata de un contrato mixto, pues alberga dos prestaciones distintas, por un lado, un contrato de servicios y por otro lado un contrato de concesión de servicios.

El artículo 18 de la LCSP en su apartado primero determina:

“(…) b) Cuando el contrato mixto contenga prestaciones de los contratos de obras, suministros o servicios, por una parte, y contratos de concesiones de obra o concesiones de servicios, de otra, se actuará del siguiente modo:

1.º Si las distintas prestaciones no son separables se atenderá al carácter de la prestación principal.

2.º Si las distintas prestaciones son separables y se decide adjudicar un contrato único, se aplicarán las normas relativas a los contratos de obras, suministros o servicios cuando el valor estimado de las prestaciones correspondientes a estos contratos supere las cuantías establecidas en los artículos 20, 21 y 22 de la presente

Ley, respectivamente. En otro caso, se aplicarán las normas relativas a los contratos de concesión de obras y concesión de servicios”.

En el presente caso las prestaciones no son separables, por lo que debemos acudir a la prestación principal, que desconocemos al no haber sido calculado correctamente el valor estimado de la concesión de servicios, como posteriormente analizamos.

En relación con la determinación del valor estimado del contrato, este se refiere únicamente a la parte de prestación del servicio, no habiendo sido calculado para la parte concesional.

El artículo 101 de la LCSP establece la forma de cálculo de los valores estimados según el tipo de contrato y en relación con las concesiones dispone:

“b) En el caso de los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios, el órgano de contratación tomará el importe neto de la cifra de negocios, sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido, que, según sus estimaciones, generará la empresa concesionaria durante la ejecución del mismo como contraprestación por las obras y los servicios objeto del contrato, así como de los suministros relacionados con estas obras y servicios”.

Por lo tanto, el valor estimado de este contrato será la suma del valor estimado del contrato de servicios más el valor estimado de la concesión, por lo que el referido en el anuncio de licitación y en los pliegos de condiciones no corresponde y debe ser rectificado.

Así mismo se ha de indicar que en los contratos de concesión no existe presupuesto base de licitación (PBL) pues no acarrea gastos a cargo de la administración. Pero si debe determinarse con las condiciones establecidas en el artículo 100 de la LCSP para la parte del contrato de servicios.

Para este gasto, el PCAP recoge en el apartado 5 de la cláusula 1ª del PCAP simplemente una plasmación de los precios unitarios sobre los que habrán de ofertar los licitadores:

5.1 Servicio de alimentación del personal de guardia.

Tipo de presupuesto: máximo estimado.

Presupuesto: para el cálculo del presupuesto de licitación se ha tenido en cuenta una estimación de los costes directos asociados a la prestación del objeto del contrato y una estimación de los costes indirectos calculados para su determinación:

x Base imponible: 1.168.482,27 euros x

Importe del I.V.A. (10%): 116.848,23 euros x

Importe total: 1.285.330,50 euros

Que se desglosa de la siguiente forma:

	<i>Nº ingestas (diarias)*</i>	<i>DÍAS</i>	<i>PRECIO UNITARIO SIN IVA</i>	<i>PRECIO UNITARIO CON IVA (10%)</i>	<i>BASE IMPONIBLE</i>	<i>IMPORTE IVA (10%)</i>	<i>IMPORTE TOTAL 36 meses</i>
<i>DESAYUNO GUARDIA</i>	<i>70,71</i>	<i>1.095</i>	<i>2,12 €</i>	<i>2,33 €</i>	<i>164.146,19 €</i>	<i>16.414,62 €</i>	<i>180.560,81 €</i>
<i>COMIDAS Y CENAS GUARDIA</i>	<i>211,71</i>	<i>1.095</i>	<i>4,25</i>	<i>4,67</i>	<i>985.245,41 €</i>	<i>98.524,54 €</i>	<i>1.083.769,95 €</i>
<i>DONANTES</i>	<i>7,03</i>	<i>1.095</i>	<i>2,48</i>	<i>2,73</i>	<i>19.090,67 €</i>	<i>1.909,07 €</i>	<i>20.999,73 €</i>
					<i>1.168.482,27 €</i>	<i>116.848,23 €</i>	<i>1.285.330,50 €</i>

** El nº de ingestas diarias resulta del histórico de los últimos 12 meses*

Comprobado el expediente de licitación, no figura ningún documento en el que se desglose el PBL del contrato de servicios tal y como dispone el artículo 100.2 de la LCSP. Maxime en el presente caso que dicho servicio precisa de mano de obra masiva.

Así, establece el artículo 100 de la LCSP en su apartado 2 : *“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 los que los costes 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.”

Finalmente, 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”*

A mayor abundamiento, comprobamos que el modelo de proposición económica reproduce el cuadro adjunto para que cada licitador lo rellene con su oferta.

Este Tribunal en su Resolución n.º 225/2022, de 16 de junio, adopto el criterio que se ha venido repitiendo a lo largo de estos años hasta la actualidad, entendiendo que la nulidad de una de las condiciones de la licitación, deberá dar lugar a la nulidad de todo el acto, esto es de los pliegos de condiciones y del anuncio de licitación. Por tanto, la falta de desglose del PBL y la ausencia del cálculo del valor estimado es causa suficiente para anular los pliegos de condiciones.

Si bien, los pliegos de condiciones ya han sido anulados, procedemos a analizar el resto de motivos esgrimidos por ALBIE en su recurso.

En cuanto a la falta de un estudio de viabilidad económica para la concesión de servicios, el órgano de contratación constata su existencia, pero a la vez lo declara confidencial en su integridad, no siendo publicado, ni aportado como anexo a los pliegos de condiciones y ni siquiera enviado a este Tribunal con el resto de documentos que conforman el expediente de licitación.

Si bien el contrato mixto se regirá por las normas del contrato de servicios, al englobar una concesión de servicios debemos estar a lo dispuesto en los artículos 18.3:

“En el supuesto de que el contrato mixto contenga elementos de una concesión de obras o de una concesión de servicios, deberá acompañarse del correspondiente estudio de viabilidad y, en su caso, del anteproyecto de construcción y explotación de las obras previstos en los artículos 247,248 y 285 de la presente Ley”

Así como en el artículo 285.2 de la LCSP:

“2. En los contratos de concesión de servicios la tramitación del expediente irá precedida de la realización y aprobación de un estudio de viabilidad de los mismos o en su caso, de un estudio de viabilidad económico-financiera, que tendrán carácter vinculante en los supuestos en que concluyan en la inviabilidad del proyecto. En los casos en que los contratos de concesión de servicios comprendan la ejecución de obras, la tramitación de aquel irá precedida, además, cuando proceda de conformidad con lo dispuesto en el artículo 248.1, de la elaboración y aprobación administrativa del Anteproyecto de construcción y explotación de las obras que resulten precisas, con especificación de las prescripciones técnicas relativas a su realización; y, además, de la redacción, supervisión, aprobación y replanteo del correspondiente proyecto de las obras.

En los supuestos en que para la viabilidad de la concesión se contemplen ayudas a la construcción o explotación de la misma, el estudio de viabilidad se pronunciará sobre la existencia de una posible ayuda de Estado y la compatibilidad de la misma con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”.

Por todo ello, es preceptivo que al expediente de licitación se incorpore un estudio de viabilidad económica de la concesión de servicios que nos ocupa. Recordar que este documento debe ser elaborado por la entidad contratante, no por el actual concesionario, sin entrar a determinar la fuente de los datos que se reflejen en dicho estudio.

Por todo ello procede la estimación de este motivo de recurso.

En cuanto al contenido del listado de personal con derecho a subrogar, es diáfano el artículo 130 cuando enumera los datos que debe contener dicho documento:

“1 (...) Como parte de esta información en todo caso se deberán aportar los listados del personal objeto de subrogación, indicándose: el convenio colectivo de aplicación y los detalles de categoría, tipo de contrato, jornada, fecha de antigüedad, vencimiento del contrato, salario bruto anual de cada trabajador, así como todos los pactos en vigor aplicables a los trabajadores a los que afecte la subrogación”.

Si analizamos la información aportada, esta se compone de: categoría, antigüedad, tipo de contrato, jornada horas semanales y base de cotización, no cumpliendo el deber de información recogido en el anteriormente transcrito artículo 130.1 de la LCSP. A mayor abundamiento los datos económicos, tal y como reconoce el propio órgano de contratación, corresponden al año 2024, por lo que su falta de actualización redonda en la invalidez del listado.

En consecuencia, estamos ante otro motivo de anulación de los pliegos de condiciones.

Por último y en relación con la entrega de planos y la posible ampliación del plazo de licitación este Tribunal no considera como causa de nulidad la falta de publicación de dichos planos, cuando a petición de parte eran puestos a disposición del licitador. Tampoco consideramos que el hecho de efectuar la visita a las instalaciones 12 días antes del término del plazo de licitación, sea motivo para su ampliación. El plazo otorgado responde al establecido en el artículo 156 de la LCSP y 12 días para completar la oferta con los datos recabados en la visita de las instalaciones se consideran suficientes a tal efecto.

En consecuencia, se desestima el recurso en referencia a los motivos expuestos.

Por tanto, procede estimar el recurso interpuesto procediendo a anular los pliegos de condiciones que regirán la 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 ALBIE S.A., contra los de pliegos de condiciones que regirán el procedimiento de licitación del contrato denominado “*Contrato mixto de servicios y concesión de servicios: explotación de servicio de cafetería en el Hospital Clínico San Carlos*”, número de expediente CSPA 2025-4-267 (A/SER-009030/2026), licitado por el mencionado hospital.

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante Resolución MMCC Nº 67/2026 de 9 de abril, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. - 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